



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

El delito de financiación ilegal de partidos políticos

Autor/es

HUGO ADRIÁN FERNÁNDEZ

Director/es

SERGIO PÉREZ GONZÁLEZ

Facultad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Titulación

Grado en Derecho

Departamento

DERECHO

Curso académico

2017-18



El delito de financiación ilegal de partidos políticos, de HUGO ADRIÁN FERNÁNDEZ

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported. Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

TRABAJO DE FIN DE GRADO



EL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS THE OFFENCE OF ILEGAL FINANCING OF POLITICAL PARTIES

RESUMEN:

La financiación de los partidos políticos es un tema delicado y controvertido pero de especial importancia para el Derecho. La búsqueda de un sistema de control adecuado a la vista de las posibilidades legales de financiación debe ser la piedra angular y debe caracterizarse por su transparencia. Además de la legislación aplicable es necesario conocer la historia política para poder conformar la reacción necesaria, posible, adecuada y justa. La introducción del delito de financiación ilegal debe ser el cierre de un sistema que busca mantener en general los principios constitucionales democráticos, y en particular la igualdad de oportunidades en el arco político.

ABSTRACT:

The financing of political parties is a sensitive and controversial topic, but highly important to the field of Law. The search for an adequate control system in view of the legal financing possibilities should be the cornerstone and it should be characterized by its transparency. As well as the applicable law, it is necessary to know the political history to be able to shape the required, possible, appropriate and equal reaction. The introduction of the offence of illegal financing should be the closure of a system which seeks to maintain, in general, the democratic and constitutional principles, and particularly equal opportunities in the political area.

Autor: Hugo Adrián Fernández

Tutor: Sergio Pérez González

Universidad de la Rioja

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Departamento de Derecho

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

3. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA-CRIMINAL

3.1 Primera Etapa 1975 - 1979

3.2 Segunda Etapa 1979 - 1982

3.3 Tercera Etapa 1982 - 1989

3.4 Cuarta Etapa 1990 - 2000

3.5 Quinta Etapa: 2000 - 2015

4. LAS VÍAS DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU CONTROL

4.1 La financiación del funcionamiento habitual de los partidos políticos

4.1.1 De origen público

4.1.2 De origen privado

4.2 La financiación electoral de los partidos políticos

4.3 La fiscalización de la financiación de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas

5. EL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

5.1 Bien jurídico protegido

5.2 El tipo básico del artículo 304 bis

5.2.1 Objeto material y conducta típica

5.2.2 Sujeto activo

5.2.3 Fases de ejecución

5.2.4 Autoría y participación

5.2.5 Penalidad

5.3 El tipo agravado del artículo 304 bis

5.3.1 Art. 304 bis 2

5.3.2 Art. 304 bis 3

5.4 El tipo específico del artículo 304 ter

6. CONCLUSIONES

ABREVIATURAS

Art. Artículo

CDC Convergencia Democrática de Cataluña

CE Constitución Española 1978

CP Código Penal 1995

FORPA Fondo de Ordenación y Regulación de los Precios y Productos Agrarios

GRECO Grupo de Estados Contra la Corrupción

LO Ley Orgánica

LOFPP Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos

LOREG Ley Orgánica del Régimen Electoral General

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte

PNV Partido Nacionalista Vasco

PP Partido Popular

PSOE Partido Socialista Obrero Español

TCu Tribunal de Cuentas

UCD Unión de Centro Democrático

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo buscamos comprender el fenómeno de la financiación de las formaciones políticas, partiendo desde la propia realidad y naturaleza del sistema político español a la vista del ordenamiento jurídico. Analizamos la respuesta jurídica contra la financiación ilegal indagando en la configuración legal otorgada, con leves pinceladas de espacios doctrinales extramuros del Derecho.

La corrupción política en España ha resurgido por medio de numerosos escándalos, especialmente en la segunda década de los años 2000. Se ha llegado a posicionar como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos españoles, en una difícil coyuntura económica a nivel mundial que ha obligado a poner límites al gasto tanto público como privado. Los partidos políticos, como cualquier persona u organización, deben hacer frente a sus gastos de forma legal, sobre todo en unos últimos años de amplia efervescencia electoral potenciada por la falta de consensos.

Proponemos un análisis sintético de las fuerzas políticas en el Estado español a la luz de la configuración constitucional y legal, de tal manera que planteamos la cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Continuamos desde aquel plano teórico hacia una descripción histórica de cómo ha ido evolucionando el sistema de partidos que se afianzó en España a partir de la transición política, centrándonos principalmente en la transformación de las prácticas y modelos de financiación desde una perspectiva criminológica. Le sigue una necesaria explicación del sistema de financiación de los partidos españoles vigente en la actualidad, determinando las formas de canalizar fondos a los partidos atendiendo a la regulación establecida. Por último, se incorpora un compendio sobre el Título XIII bis CP que tipifica los delitos de financiación ilegal de partidos políticos. Con esto pretendemos valorar las posibles lagunas que pueda presentar el ordenamiento.

Es harto necesaria una adecuada coordinación entre la legislación base que regula las formaciones políticas y la tipificación de conductas en el CP sobre la financiación de las mismas permitiendo así un control efectivo. Para ello es necesario entender la naturaleza de la política española en democracia, conociendo sus virtudes y sus defectos para poder contestar a las prácticas deslegitimadoras que evidencian la separación que se puede producir entre sociedad y Estado. En especial, en el campo de la jurisdicción penal dadas las complejidades necesarias que se derivan de las garantías constitucionales, lo ideal sería acotar el tipo de actuación penal que se quiere producir para que la misma sea eficaz y no se la pueda caracterizar como intervención simbólica.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

La Constitución Española de 1978 configura al Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, posicionando como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político¹. Esta estructuración general del panorama estatal y jurídico a nivel constitucional supone importantes consideraciones y consecuencias, sobre todo en el desarrollo de las funciones que llevan a cabo los distintos poderes que conforman el Estado.

El ordenamiento jurídico, en especial la norma fundamental, parten de un modelo de democracia representativa, tanto a nivel estatal, como autonómico y local dada la configuración territorial del Estado. Ello sin perjuicio de la existencia de mecanismos legales que posibiliten la participación directa de los ciudadanos en el sistema diseñado, puesto que estos ostentan la soberanía nacional de la que emanan los poderes estatales de tal forma que se materialice el principio de legitimación democrática del poder². Dentro de este paradigma jurídico van a tomar parte los partidos políticos, los cuales quedan determinados jurídicamente con base a las funciones constitucionalmente asignadas³, de tal manera que los partidos políticos se postulan como instrumento esencial de la participación y el pluralismo político representando la voluntad popular en el marco del Estado democrático, debiendo desempeñar tales funciones libres de injerencias y presiones⁴.

Los partidos políticos, por tanto, son parte indispensable de la toma de decisiones públicas por medio de la representación parlamentaria, y además por el ejercicio de cargos públicos, especialmente en el ejecutivo mediante sus miembros⁵. Esta situación, en materia de regulación normativa del sistema de partidos, supone una identidad subjetiva entre promotores de la actividad legislativa y receptores de la norma aplicable, cuestión que debe ser considerada para abordar una correcta perspectiva de la necesidad de regular correctamente la financiación de los partidos políticos. Más adelante, estas nociones nos van a guiar para determinar el bien jurídico y su posible lesión, de tal manera que se legitime la respuesta penal necesaria, siempre y cuando se interprete la misma desde el respeto a los principios de subsidiariedad, intervención mínima y fragmentariedad del Derecho penal.

¹ Artículo 1.1 de la Constitución Española

² Artículo 1.2 de la Constitución Española, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «sinopsis del artículo 1 CE»

³ BASTIDA FREIJEDO F. J., «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos», en GONZÁLEZ ENCINAR J.J. (coord.) *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 81-82

⁴ PUENTE ABA, L. M., *El delito de financiación ilegal de los partidos políticos*, 1º Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pág. 60

⁵ MORLOK M., «Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, págs. 183-184

El sistema de partidos políticos en España se encuentra regulado directamente por escasas leyes posconstitucionales, de tal manera que, amén de la CE, el Derecho positivo se integra por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos como norma base vigente para las organizaciones políticas, mientras que la regulación específica de la financiación es la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

Anteriormente a la entrada en vigor de la CE, encontramos algunas leyes que materializan el fenómeno de la transición a la democracia, regulando la situación de los partidos políticos, las cuales van a determinar las sucesivas normativas, especialmente en materia de financiación⁶, siendo destacables la Ley 54/1978 de 4 de diciembre, de partidos políticos y el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

En cuanto a su función electoral, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General se encarga de diseñar el espacio en el concurrirán las formaciones políticas y las cuestiones adicionales al mismo, donde también hay hueco tanto para temas de financiación como de posible responsabilidad, sea administrativa o sea penal, en el ámbito electoral.

No es baladí la cuestión repetida de forma necesaria en las regulaciones de la actividad desarrollada por las formaciones políticas en lo que atañe a su organización interna⁷. Hablamos de la obligación, legal y constitucional, de que el desarrollo de la actividad del partido se realice en condiciones de democracia interna, tanto por su estructura como por su funcionamiento, configurándose como garantía frente a tendencias oligárquicas dentro del partido con la intención de establecer un sistema representativo verdaderamente democrático.

Asimismo, en las últimas décadas, a partir de la mezcolanza y retroalimentación de varios fenómenos, entre los que podemos destacar la profesionalización de la política, la globalización y las crisis políticas y económicas, se está generando una nueva perspectiva de respuesta ante el fenómeno de la corrupción⁸. Consideramos adecuado situar la demanda de transparencia como estandarte de esta nueva dirección⁹, concepto de gran importancia si se vislumbra desde la dicotomía de la naturaleza pública o privada de las organizaciones políticas, y que situándolo como elemento integrador de la normativa que regula la actividad política podremos dar solución a un buen número de situaciones problemáticas, e injustas, a las que el Derecho debe dar respuesta.

La tipificación penal en el ordenamiento jurídico del delito de financiación ilegal de los partidos políticos es una muestra de actuación específica frente a una parcela concreta de

⁶ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Madrid, Marcial Pons, 2015 págs. 131-134

⁷ MORLOK M., «Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna», «cit.», págs. 196-197

⁸ En el ámbito del Consejo de Europa son claro ejemplo los informes elaborados por el GRECO. Sus informes de evaluación sobre ronda temática o por país están disponibles a través de <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

⁹ SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La financiación de los partidos políticos en España: Ideas para un debate», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 182-186

la realidad social donde este tipo de corrupción hace acto de presencia. A la vista de los antecedentes criminológicos en el ámbito español es necesaria una adecuada respuesta ante este fenómeno por parte del Derecho teniendo en cuenta todos los elementos, penales y no penales, que deben tomar parte, en busca de una efectividad determinada por los valores superiores del ordenamiento jurídico.

3. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Para concebir con acierto una representación sintética del fenómeno de la financiación de los partidos políticos en España debemos otorgar una pequeña descripción desde la denominada “Transición democrática” iniciada con la muerte del dictador Francisco Franco hasta la promulgación de la CE y del papel que jugaron los sujetos políticos del momento, continuando con la evolución democrática de nuestro país hasta los años más recientes del siglo XXI.

3.1 Primera etapa: 1975-1979

El contexto histórico en el que se desarrolla este proceso de cambio se percibe en las profundas diferencias existentes en cuanto a la concepción estatal, ya que España, junto con Portugal, son los últimos estados dictatoriales existentes en la Europa del momento. Esa repentina apertura propició la manifestación de toda una serie de corrientes ideológicas y políticas dispuestas a tomar parte en la creación del nuevo estado español, cada una con sus consiguientes reivindicaciones.

En esta etapa, desde 1975 a 1978, en la que los partidos políticos pueden abandonar la clandestinidad en la que venían moviéndose¹⁰. Nos encontramos en época de Guerra Fría entre los dos principales bloques ideológicos a nivel internacional, y el auge del Partido Comunista de España va ser un elemento determinante, sobre todo en cuanto a la actuación de elementos extranjeros en el panorama político español de la época. La herencia de clandestinidad que pesa sobre algunos de los partidos políticos que se legalizan va a tener un peso importante, sobre todo en cuanto a la financiación¹¹. En este sentido merece recordar las relaciones existentes entre diversas fundaciones alemanas¹² y los principales actores de la política constitucional. Nos referimos al Partido Socialista Obrero Español¹³, a Unión de Centro Democrático y a Alianza Popular, origen del Partido Popular actual, quienes mantuvieron estrechos lazos de colaboración con sus homólogos ideológicos como el SPD (partido socialdemócrata alemán) o la CDU (partido democristiano alemán)¹⁴. Asimismo, Estados Unidos y la Unión Soviética¹⁵ también llevaron

¹⁰ La promulgación de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política es buen ejemplo tanto de la legalización de las actividades políticas semejante a las democracias contemporáneas como de ese cambio social e ideológico que se introdujo en las instituciones del Estado. No obstante hubo que esperar a 1977 para que fuera legalizado el Partido Comunista de España.

¹¹ PRADERA, J., «La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español», en LAPORTA F.J., ÁLVAREZ S. (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, págs. 166-167.

¹² VARGAS, B., «Las relaciones entre el PSOE y la Fundación Friedrich Ebert durante el franquismo, 1967-1970» *HISPANIA NOVA Revista de Historia Contemporánea*, Núm. 4, 2004

¹³ ORTUÑO ANAYA, P., *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, 1ª Edición, Madrid, Marcial Pons, 2005, págs.199-202.

¹⁴ PRADERA, J., «La maquinaria...», «cit.», pág. 166.

¹⁵ «El Partido Comunista soviético, dispuesto a financiar parte de la campaña del PCE», *El País*, 14 de febrero de 1979.

a cabo determinadas formas de financiación o apoyo, esta última en relación al Partido Comunista de España¹⁶.

Todo este entramado que albergaba las distintas actuaciones orquestadas desde el extranjero para influir en la creación y desarrollo del sistema político español¹⁷, en concreto en relación con las fuentes de financiación, se pone de manifiesto en el reconocimiento del mismo por parte de los grupos parlamentarios en el llamado “Caso Flick”, materializado en un informe de las Cortes Generales.

La transformación institucional del Estado español es paralela a la transformación conceptual y natural que sufre la institución de la organización política: comienzan a gestarse cambios dentro de los partidos políticos tanto en Estados Unidos como en Europa, alejándose de las concepciones tradicionales de los partidos de masas tan fuertemente cargadas de tendencias ideológicas, para virar hacia lo que se conoce como “partido-empresa” o “partido catch-all” siguiendo la definición otorgada por Otto Kirchheimer como organización aglutinadora de intereses compartidos¹⁸. Además, cobraba importancia un fenómeno denominado “profesionalización” de la política¹⁹. Esta nueva configuración de las organizaciones políticas supone también un nuevo paradigma en cuanto a las fuentes de financiación, reduciéndose la importancia que tenían las formas clásicas (contribuciones de afiliados, bonos, actos públicos) en favor de otras más complejas y opacas, donde comienzan a tomar parte grupos representantes del poder fáctico (lobbies)²⁰.

3.2 Segunda etapa: 1979-1982

Siguiendo a Maroto, entre los años 1977 y 1979 se podían identificar tres fuentes principales de financiación de los partidos políticos: los ingresos derivados de fondos públicos, donaciones privadas por parte de empresas y entidades bancarias, y las contribuciones de organizaciones extranjeras²¹. Debemos tener en cuenta que la efectiva regulación de la financiación de los partidos políticos no asomaría hasta 1987, por medio de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos. Esta situación dejaba a los partidos políticos un espacio carente de limitaciones para dar rienda suelta a diversas vías de financiación, lo cual se prolongó hasta bien entrados los años ochenta²². La relación de la política con la banca en cuanto a los temas de financiación

¹⁶ PRADERA, J., «La maquinaria...», «cit.», pág. 166.

¹⁷ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, págs. 23-27.

¹⁸ PRADERA, J., «La maquinaria...», «cit.», págs. 159-162.

¹⁹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 29.

²⁰ PRADERA, J., «La maquinaria...», «cit.», págs. 180-182.

²¹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 30.

²² MAROTO CALATAYUD M., «Financiación ilegal de partidos políticos», en QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), *Comentario a la reforma penal de 2015*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuter, 2015, pág. 759

supone un tema controvertido hasta la actualidad, llegando a catalogarse por algunos autores²³ como un mal endémico del sistema de partidos español²⁴.

La ausencia de regulación de la financiación política española, o la escasa exhaustividad de la misma, unida a la limitada documentación sobre la transición española y sobre las actividades políticas que se llevaban a cabo, supone una dificultad añadida a la hora de abordar un estudio sobre la financiación de los partidos políticos²⁵. Además, sobre esta materia pesa un obstáculo o factor de innegable trascendencia, y es el hecho de que los únicos receptores de la regulación de los partidos políticos son los mismos artífices de su forma y contenido, con la consecuente necesidad de abordar el equilibrio de los intereses en juego, concibiéndose como uno de los principales retos en relación a la legitimación de las democracias modernas.

UCD, primer partido político en vencer en unas elecciones democráticas en España tras la caída del régimen franquista, se postula como claro ejemplo de “partido-empresa”, puesto que por un lado carecía de una base social semejante a la del resto de formaciones, y por otro lado presentaba una estrecha relación con la clase empresarial²⁶. La llegada al poder de la formación unido a lo anterior hicieron posible que UCD tuviera acceso a vías de financiación de modo exclusivo, tanto públicas como privadas y procedentes tanto del interior como del extranjero. Nos referimos a los fondos otorgados por empresas del sector de la electricidad a cambio de renegociar las pérdidas derivadas del cierre de la central nuclear de Lemóniz, la negociación de los coeficientes bancarios como reservas obligatorias destinadas al Banco de España, la venta de excedentes agrícolas mediante el FORPA y a las ayudas otorgadas por países árabes²⁷. No obstante, el PSOE como sucesor en el ejecutivo también tendrá acceso posterior a dichas fuentes²⁸. Debido principalmente al endeudamiento del partido que llegó a alcanzar la astronómica cifra de 4000 millones de pesetas, junto con otros factores internos, hicieron que la UCD se precipitara a su disolución, que tuvo lugar en 1983²⁹.

²³ MALEM SEÑA, J. F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, 1º edición, Barcelona, Gedisa, 2002, pág. 102

²⁴ No será hasta 2015 cuando por medio de la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, se prohíba las condonaciones de deudas por parte de entidades de crédito a los partidos políticos sin ningún tipo de excepciones.

²⁵ PASCUAL BERMEJO, R., «El uso de las fuentes documentales para el estudio de la Administración Pública durante la transición», en *La Transición a la Democracia en España. Historia y Fuentes documentales*, 1º edición, Guadalajara, [Asociación de Amigos del Archivo Histórico Provincial de Castilla La Mancha](#), 2004. El autor describe a modo de introducción las dificultades documentales en relación a ciertos aspectos públicos de la época de la transición.

²⁶ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 32-33.

²⁷ *Ibidem*, págs. 34-35

²⁸ «El FORPPA pondrá en marcha una operación para eliminar los excedentes agrarios», *El País*, 12 noviembre 1982.

²⁹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 36.

3.3 Tercera etapa: 1982-1989

Con la victorial electoral del PSOE, la organización adoptaría el perfil de holding de empresas afines siguiendo a sus homólogos alemanes e italianos³⁰, ya que la legislación de partidos vigente en el momento no impedía la actividad mercantil de los mismos³¹, llegando incluso a poner en marcha sus propias empresas por medio de los altos cargos del partido³². En este sentido uno de los primeros escándalos sobre financiación oculta³³ se produciría en relación a las contratas de recogidas de basura municipales³⁴, exteriorizándose en 1984 en el llamado Caso “Puerta” que evidenciaba los instrumentos paralelos de financiación integrados en la vida económica del país³⁵. A pesar de que con la regulación de 1987 se prohibían las actividades mercantiles de las organizaciones políticas³⁶, el PSOE mantendrá empresas vinculadas al área de la consultoría y asesoría de adjudicaciones de obras públicas³⁷, confeccionando un nuevo sistema de comisiones ilegales³⁸ en un panorama político en el que la inversión pública en infraestructuras era parte del motor de la economía siguiendo los dictados de Keynes. En los años posteriores algunas de estas operaciones dieron lugar a escándalos en relación a la financiación del partido, especialmente los casos “Juan Guerra” y “Filesa”. Sin embargo la capacidad reactiva judicial era limitada e insuficiente a la vista de las figuras delictivas aplicables como la prevaricación y el cohecho en las que eran difícil apreciar la existencia de los presupuestos objetivos necesarios³⁹. En relación al caso “Flick” se creó en el Congreso por acuerdo parlamentario la Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos⁴⁰, la cual determinó la nula responsabilidad del presidente Felipe González teniendo en cuenta la mayoría absoluta del grupo socialista en su primera

³⁰ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 41.

³¹ Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos (BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1978).

³² MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 42.

³³ «En Madrid, la Audiencia Provincial declaró que existieron en la licitación hechos delictivos», ABC, 30 de septiembre de 1984.

³⁴ «Más de doce Ayuntamientos, implicados en la polémica sobre las contratas municipales de limpieza», ABC, 30 de septiembre de 1984.

³⁵ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 46-47.

³⁶ Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos (BOE núm. 158, de 3 de julio de 1987).

³⁷ «El PSOE ha promovido una docena de empresas para recaudar fondos», El País, 21 de septiembre 1984.

³⁸ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 45.

³⁹ *Ibíd.*, pág. 49.

⁴⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria número 165, de 14 de noviembre de 1984.

legislatura⁴¹. Además, dicha comisión presentaba un marcado carácter mediático que beneficiaba a la mayoría de partidos políticos⁴², puesto que se reafirmó el hecho de que estos habían recibido financiación exterior en los primeros años de la democracia⁴³. Desde su legalización, el PSOE lleva a cabo acusados cambios ideológicos⁴⁴ en cuanto a su política exterior, económica o de seguridad, en relación a la Comunidad Europea, la OTAN o las políticas económicas liberales. Ante esta situación se puso en tela de juicio una supuesta falta de unidad y de democracia interna, factores que van a influenciar de modo decisivo las fuentes de financiación y su control tanto en este como en el resto de partidos políticos.

En 1985 se promulga la Ley Orgánica de Régimen Electoral con la intención de “lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad”, como así comienza su exposición de motivos, que junto con la Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de Partidos Políticos constituirían el principal marco normativo de la política española estableciendo la fiscalización de las organizaciones políticas por parte del TCu, si bien con un carácter limitado⁴⁵. Además la función del TCu era realizada de modo muy deficiente principalmente ante la actitud obstruccionista de los partidos políticos⁴⁶, como así demostró la investigación que realizó el diario *El País*, constando asimismo que el PSOE debía hacer frente a una deuda de 8000 millones de pesetas⁴⁷. Durante tres meses de 1988 la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias llevó a cabo sus funciones en el Congreso, presentando unos ínfimos resultados ante la inactividad sobre supuestos concretos⁴⁸, demostrando la ineficiente capacidad de reacción institucional ante el fenómeno de la financiación política irregular.

3.4 Cuarta Etapa: 1990-1996

Durante los años 90 los escándalos sobre corrupción y financiación irregular siguen saliendo a la luz, evidenciando que la puesta en marcha de estas prácticas es un elemento

⁴¹ «El Congreso acuerda que Felipe González no recibió dinero del consorcio Flick», *El País*, 1 de marzo de 1985.

⁴² «Las minorías coinciden en que el presidente no dijo toda la verdad», *El País*, 1 de marzo de 1985.

⁴³ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 52.

⁴⁴ ANDRADE BLANCO, J. A., «Del socialismo autogestionario a la OTAN: notas sobre el cambio ideológico en el PSOE durante la transición a la democracia», *Historia Actual Online*, núm. 14, 2007, págs. 97-106.

⁴⁵ Siguiendo el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, que establecía como preceptiva la fiscalización de las subvenciones públicas pero no de las aportaciones privadas, que quedaba a la voluntad del TCu.

⁴⁶ PRADERA, J., «La maquinaria...», «cit.», págs. 174.

⁴⁷ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 63.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 61.

común en la política española, pues aparte de los casos “Guerra” y “Filesa” en relación al PSOE y el caso “Naseiro” en relación al PP, partidos de ámbito nacionalista como el PNV o CDC también se veían salpicados por estas prácticas que se materializan judicialmente en los casos “Tragaperras” y “Casinos”, respectivamente. Ante este panorama⁴⁹, en 1990 se eligió como Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial a Pascual Sala⁵⁰, quien había presidido el TCu con una cierta benevolencia hacia los partidos que justificaría en su concepción de los mismos como órganos constitucionales con un régimen jurídico más cercano al de un ciudadano que al de una empresa⁵¹. Se ponía así de manifiesto no solo la escasa capacidad del TCu en su labor de fiscalización de los partidos políticos sino también la falta de voluntad y de independencia política de sus miembros⁵².

Dentro de algunos partidos, principalmente el PSOE producto de la tensión entre “guerristas” y “felipistas” durante su XXXII Congreso, se va a producir un debate en relación a la efectividad de los métodos de control de la financiación y la contabilidad del partido que se fundamenta en la separación entre partidarios de un único control externo por parte del poder judicial y los partidarios de configurar un sistema de control interno precedente al control judicial con el que se podría complementar⁵³. Este debate sigue en activo hoy en día influyendo en la regulación de la fiscalización de los partidos políticos⁵⁴.

La sentencia del caso “Filesa” es origen de una doctrina jurisprudencial que pone de manifiesto «el carácter atípico de la financiación ilegal de partidos, determinando la inexistencia de consecuencias penales ante dicho comportamiento, sin perjuicio de que se pudiera apreciar la comisión de delitos económicos o en el ámbito de la administración pública, a la vista del Código Penal de 1973»⁵⁵. Esta doctrina fue aplicada en otros supuestos similares como el caso “Casinos” o el caso “Ave” sentenciado en 2002. En el año 1994 coincidiendo con la aprobación de la creación en el Congreso de una Comisión de estudio sobre la financiación de los partidos desde 1979 se aprobó también la constitución de una fiscalía especializada en combatir la corrupción⁵⁶.

⁴⁹ «Anomalías legales y contables no sancionadas», El País, 6 de noviembre de 1990.

⁵⁰ «Instrucciones severas para que todos los vocales voten como presidente del CGPJ a Pascual Sala», El País, 6 de noviembre de 1990.

⁵¹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 65–67.

⁵² PRADERA, J., «La maquinaria...», «cit.», págs. 181.

⁵³ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 69.

⁵⁴ «El Tribunal de Cuentas subraya que no es un órgano anticorrupción ni tiene medios para destapar la Caja B del PP», Infolibre, 15 de marzo de 2017.

⁵⁵ STS 1/1997, sala de lo penal, de 28 de octubre, ID Cendoj: 28079120011997103181, José Augusto de Vega Ruiz (FJ1º).

⁵⁶ Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción, (BOE núm. 98, de 25 de abril de 1995).

A pesar de la realidad mediática en cuanto al fenómeno de la corrupción el PSOE vuelve a vencer en las elecciones de 1993, si bien ya no alcanzaría la mayoría absoluta. Es en esta legislatura cuando el partido socialista se vea afectado por escándalos de corrupción de gran calado, como el de Luis Roldán como director de la Guardia Civil o Mariano Rubio como director del Banco de España además de los relativos a los “fondos reservados” y al supuesto “terrorismo de Estado”⁵⁷. El recién renombrado Partido Popular también sufrió los embates de la corrupción, tanto antes de estar en el poder como posteriormente, siendo ejemplos de ello el caso “Tunel de Sóller”, el caso “construcciones de Burgos”, el caso “Banco Herrero”, el caso “Zamora” o el caso “Tenerife”, estos dos últimos a partir de 1996 fecha de la primera victoria electoral de los populares⁵⁸.

La complicación, la deficiencia y la infructuosidad van a ser componentes indivisibles de las instrucciones penales de los casos de corrupción hasta bien entrado el siglo XXI, llegando el fiscal anticorrupción Carlos Jiménez Villarejo a solicitar la reforma de la prescripción de ciertos delitos en el Código Penal de 1995, pues su brevedad provocaba impunidad⁵⁹. Especialmente a la vista de los fundamentos de la sentencia del caso “Ave” se vuelve a evidenciar la incapacidad de respuesta clara y contundente desde las instituciones o el poder judicial sobre la corrupción, llegando a justificarse en obstáculos ideológicos con reflexiones más cercanas al ámbito filosófico que al jurídico⁶⁰. Además, es constante en estos procesos judiciales que si bien se acredita la sustracción de fondos públicos no se pronuncian en relación al destino de los mismos, bien por carencias probatorias o bien por deficiencias en la instrucción, cuando dicho aspecto puede ser determinante a la hora de valorar la comisión de ciertos delitos.

3.5 Quinta Etapa 2000-2015

En 2007 se aprueba la nueva ley de financiación de partidos políticos, primera en atajar el problema que suponían las donaciones anónimas⁶¹. En términos económicos el país, y el resto del mundo, sufrirían las consecuencias de la crisis económica de 2008, especialmente relacionada en España con la burbuja inmobiliaria. Esta coyuntura coincidiría con varias actuaciones dirigidas a perseguir tramas de corrupción municipal y de blanqueo de capitales⁶², siendo el ejemplo claro la llamada “Operación Malaya”, primera vez en la historia de la democracia española en la que se produce la disolución coactiva de una corporación local en aplicación del artículo 61.1 de la Ley de Bases de

⁵⁷ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 81.

⁵⁸ *Ibíd.*, pág. 82.

⁵⁹ «El fiscal anticorrupción pide la reforma de la ley para combatir el cohecho con éxito», *El país*, 19 de enero 1989.

⁶⁰ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 94-96.

⁶¹ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, (BOE núm. 160, de 05/07/2007). El artículo 5 regula la limitación que pesa sobre las donaciones privadas.

⁶² MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 101-102.

Régimen Local. En la primera década del 2000 ante la cantidad de operaciones dirigidas contra la corrupción urbanística se llevaron a cabo estudios penales y criminológicos de las mismas con resultados de gran valor, dando lugar a herramientas para comprenderla y combatirla⁶³.

Otra vez los escándalos de corrupción toman parte en la vida política como elementos centrales, con más profundidad que respecto a las décadas anteriores ante la posibilidad de acceso a información y comunicación de mayor amplitud y eficacia mediante los avances de la técnica, sirviendo de ejemplo la publicación en internet del sumario del caso “Gürtel”⁶⁴. Las deficiencias y contradicciones en las instrucciones penales siguen manifestándose, ejemplo de ello es que uno de los jueces instructores del caso “Gürtel”, Baltasar Garzón, sería apartado e inhabilitado a pesar de que sus actuaciones delictivas fueran aprobadas por la Fiscalía y el juez instructor sustituto sin más consecuencias penales para nadie⁶⁵. Las cuestiones de balance de derechos en relación a la prueba van a ser una constante de las instrucciones penales de estos delitos que sigue siendo problemática hoy en día⁶⁶.

El caso “Bárceñas” supone un nuevo paradigma en el desarrollo de los procesos judiciales relacionados con la corrupción política, primero por la tan directa relación entre los dirigentes del PP en el gobierno con pagos de origen ilícito vinculados a posibles delitos de cohecho y segundo por la estrategia procesal seguida por el principal acusado y extesorero del PP en relación a la pruebas documentales. Estas dos cuestiones hacen realmente complejo la predicción del resultado procesal⁶⁷, que ha sentenciado la comisión de varios delitos castigados con elevadas penas de prisión y ha condenado al Partido Popular como responsable a título lucrativo⁶⁸. Es la falta de transparencia de las actividades de los partidos políticos el nexo entre la sucesión de casos de corrupción, puesto que la voluntad del legislador ante tal situación es de indiferencia, puede que la dinámica de las redes sociales sea la que fuerce un cambio sustantivo⁶⁹.

Gürtel y Bárceñas evidencian que la actividad llevada a cabo por el TCu no es eficaz en cuanto al control de la financiación irregular se refiere. Este problema no ha sido atajado por la reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos que llevó a cabo el gobierno en 2012, a pesar de haberse suprimido la

⁶³ Grupo de Estudios de Política Criminal, «Una regulación alternativa contra la corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas», *Grupo de Estudios de Política Criminal*, Documentos 11, Málaga, 2010.

⁶⁴ «Se filtran en Internet parte de las cuentas del Partido Popular desde 1990», *El diario.es*, 8 de julio de 2013.

⁶⁵ «Juristas avisan de que la sentencia es "increíble"», *Público*, 10 de febrero de 2012, especialmente en relación a las consideraciones que recoge de Mercedes García Arán, catedrática de Derecho Penal.

⁶⁶ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 72.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 105.

⁶⁸ SAN 1915/2018, Sala de lo Penal, de 17 de mayo.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 106.

inimputabilidad de los partidos políticos en el ámbito de la responsabilidad penal de las personas jurídicas⁷⁰. Otra vez sale a relucir el fracaso institucional para hacer frente a la corrupción en la financiación de partidos, poniendo de manifiesto la inoperatividad de las medidas de autocontrol que han puesto en marcha algunos partidos. Es con la reforma de 2015 sobre la Ley de Partidos y sobre la Ley de Financiación de Partidos, y con la tipificación en el Código Penal del delito de financiación ilegal, cuando a partir de la imposición de someter a las organizaciones políticas a programas de cumplimiento inspirados en los “programas de compliance” regulados por el art. 31 bis CP, se busca el control de la comisión de delitos dentro de los partidos con una aparente y decidida voluntad de cambiar la realidad de la actuación política, especialmente la transparencia de la misma⁷¹.

⁷⁰ Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, (BOE núm. 312, 28/12/2012).

⁷¹MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 109.

4. LAS VÍAS DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como hemos adelantado, la financiación de los partidos políticos en España se ha configurado legalmente sobre una doble clasificación, bien atendiendo al destino, o bien atendiendo al origen de la misma. En relación al destino el legislador ha querido distinguir entre los recursos financieros destinados a la pura actividad electoral y los dirigidos al funcionamiento habitual de los partidos políticos. Dentro de las dos categorías anteriores, atendiendo al origen de la financiación, se diferencia entre recursos de origen público y recursos de origen privado. De nuevo la noción sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos sobrevuela el debate, pues la doctrina los considera entes de base asociativa privada dotados de un reconocimiento constitucional en relación a las funciones que desarrollan⁷². Así, siguiendo la escasa jurisprudencia constitucional sobre tales cuestiones, los partidos políticos llevan a cabo el ejercicio de funciones de especial relevancia constitucional, pero que no suponen funciones públicas⁷³.

Los fundamentos a favor de la financiación pública giran alrededor de la necesidad de mantener el Estado de partidos constitucionalmente configurado y del respeto al principio de igualdad de oportunidades, mientras que la financiación privada se justifica en el derecho fundamental a la libertad y en los derechos políticos, tanto de las organizaciones como de sus miembros⁷⁴, todo ello para hacer frente a un modelo de partidos donde los gastos son cada vez más importantes para afrontarlos mediante las formas de financiación más tradicionales⁷⁵.

La cuestión sobre la adecuación entre una modalidad con prominencia pública, o una modalidad donde la financiación sea principalmente privada no está exenta de polémica. En ambos sistemas se pueden encontrar tanto ventajas como inconvenientes. Además de la voluntad del legislador, para comprender el desarrollo del sistema de financiación de los partidos políticos de un país se debe atender a la evolución histórica de las propias formaciones⁷⁶. Si atendemos al plano internacional encontraremos una gran diversidad de modalidades de financiación de los partidos políticos. Especialmente interesante resulta el caso alemán donde su jurisprudencia constitucional ha interpretado la legislación desde una perspectiva amplia de lo que es el sistema de partidos políticos y de las funciones que estos realizan⁷⁷.

La CE no contiene ninguna disposición que establezca como debe ser el sistema de financiación política dejando un amplio margen al legislador. Sin embargo, a partir de los

⁷² MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 136-137

⁷³ *Ibidem*, págs. 195-197

⁷⁴ MORLOK M., «Dos cuestiones clave...», «cit.», págs. 185-186

⁷⁵ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 136-137

⁷⁶ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 36

⁷⁷ SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La financiación de...», «cit.», págs. 162-163

principios constitucionales del sistema democrático y de los derechos fundamentales podemos acotar una serie de límites que determinen la admisibilidad del sistema de financiación⁷⁸. Es por ello que se ha considerado la necesidad de una regulación de la financiación atendiendo a cuatro puntos clave: 1) la suficiencia y estabilidad de los recursos de los partidos; 2) la promoción de la igualdad de oportunidades entre partidos; 3) el refuerzo de la conexión entre partidos y sociedad; 4) la transparencia⁷⁹. Se ha apuntado que la instrumentalización de estos déficits regulatorios ha sido la causa de los casos de corrupción más recientes⁸⁰, siendo estos uno de los empujes en las reformas legales llevadas a cabo.

El marco legal al que debe atender la financiación de los partidos políticos actualmente vigente lo delimitan la LOFPP de 2007 y la LOREG, siendo la primera de ellas reformada en 2012⁸¹ con la intención de disminuir los costes que la financiación suponía para las cuentas públicas al calor de las políticas de austeridad impuestas por la Unión Europea⁸². Ambas leyes contemplan al TCu como el órgano encargado del control y la fiscalización sobre la contabilidad y la financiación de los partidos políticos.

Anteriormente la financiación política no electoral se encontraba sometida a la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la primera regulación de esta materia aprobada tras la CE de 1978 ya que la propia realidad evidenciaba su necesidad⁸³. Varios caracteres de la misma siguen presentes en la regulación de 2007, en especial el peso de la financiación pública. No obstante, las limitaciones y exigencias de control son más palpables en la actual regulación⁸⁴.

⁷⁸ Ibídem, págs. 163-164

⁷⁹ Ibídem, pág. 167

⁸⁰ RUÍZ-RICO RUÍZ, G., «El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 35, 2015, pág. 307

⁸¹ Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (BOE núm. 255 de 23/10/2012)

⁸² MAROTO CALATAYUD M., «Una democracia nada perfecta: continuidades en la financiación de los partidos españoles desde la transición política hasta nuestros días», *HISPANIA NOVA Revista de Historia Contemporánea*, núm. 16, 2018, pág. 694

⁸³ GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal», *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 1, 2017, págs. 73-74

⁸⁴ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 144-148

4.1 La financiación del funcionamiento habitual de los partidos políticos

4.1.1 De origen público

Puesto que la financiación ordinaria es aquella destinada al funcionamiento habitual de los partidos políticos, es decir, el mantenimiento de los mismos, la justificación constitucional de la misma se basa en la necesidad de conformar un sistema democrático de partidos políticos que realicen las funciones asignadas de modo adecuado. A la vista de los informes del TCu, especialmente en relación a las grandes formaciones políticas, podemos afirmar con carácter general que la financiación pública supone alrededor del 75% del global de los recursos que los partidos políticos tienen a su disposición⁸⁵. Siguiendo la clasificación establecida por el artículo 2.1 LOFPP, a parte de las subvenciones relativas a la financiación electoral y las de carácter extraordinario destinadas a posibles referéndums, podemos distinguir tres formas de canalizar los recursos públicos hacia los partidos políticos. El artículo 3 LOFPP completa la regulación de las subvenciones públicas.

La primera de estas vías supone la fijación de una cantidad determinada en concepto de subvención anual no condicionada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, constituyendo la principal aportación de fondos públicos⁸⁶. La vinculación existente entre la concesión de esta subvención y la obtención de representación parlamentaria ha suscitado críticas doctrinales aludiendo al respeto al principio de igualdad de oportunidades⁸⁷. De nuevo tenemos que tener presente que los sujetos que regulan los Presupuestos Generales del Estado conforman los entes que reciben dicha subvención.

En segundo lugar, la LOFPP ha establecido la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales otorguen subvenciones anuales regulares con cargo a sus respectivos presupuestos. En cuanto a la financiación autonómica supone una considerable menor cuantía a comparación de la que proviene de origen local, siendo esta última más problemática en lo que a control se refiere. Más aún si tenemos en cuenta que tal vía fue admitida legalmente en la legislación básica local desde 1999 pero no obtuvo reflejo en la legislación básica de financiación política hasta 2007. Asimismo, el TCu se ha manifestado indicando que el límite específico no se establece, como así debiera, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado⁸⁸.

Por último, la LOFPP contempla como financiación propia de los partidos políticos las aportaciones que puedan recibir por parte de los grupos parlamentarios establecidos en los órganos de representación popular y territorial, tanto estatales como autonómicos, y de los órganos de representación constituidos en el ámbito local. Esta situación ha sido criticada por parte de autores que consideran que la excesiva vinculación entre el partido

⁸⁵ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 24

⁸⁶ *Ibídem*, pág. 25

⁸⁷ SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La financiación de...», «cit.», págs. 175-178

⁸⁸ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», págs. 26-28

y el grupo parlamentario fractura la libertad de decisión de los representantes elegidos por medio de la voluntad del partido, lo que se conoce como “disciplina de partido”⁸⁹.

4.1.2 De origen privado

Las posibles vías de origen privado para la financiación del funcionamiento habitual de los partidos políticos se encuentran comprendidas en el artículo 2.2 LOFPP. Las mismas se encuentran sometidas a límites, prohibiciones y condicionantes regulados por los artículos 4, 5, 6 y 7 LOFPP.

Las cuotas y aportaciones de los miembros del partido, de acuerdo con los estatutos del mismo como señala la ley, se postulan como la modalidad más tradicional. No solo se trata de cuotas de carácter periódico, sino que además se deben contabilizar las aportaciones desembolsadas por los miembros del partido que desempeñan cargos públicos. Estas últimas, siguiendo los informes del TCu, suponen una cuantía mayor que las primeras⁹⁰, más aun teniendo en cuenta que la afiliación política en España no es un fenómeno extendido en términos cuantitativos⁹¹.

Las donaciones privadas pueden provenir de personas físicas, siempre y cuando el donante no forme parte de un contrato vigente regulado por la legislación de contratos del sector público. Actualmente las donaciones se encuentran limitadas a 50.000 euros por persona y año desde la reforma operada por la LO 3/2015, ya que anteriormente se encontraba el tope en 100.000 euros. No obstante, esta limitación no se aplica a las donaciones de inmuebles. Las donaciones anónimas, finalistas o revocables están prohibidas, lo cual es algo muy adecuado especialmente en relación a las anónimas, ya que su anterior legalidad dejaba sin efectos los posibles límites ante la inexistencia de transparencia⁹². En cuanto a las personas jurídicas, tienen totalmente prohibido realizar donaciones a las formaciones políticas, puesto que antes de 2007 se permitía esta posibilidad. Tampoco es legal que las realicen entes sin personalidad. En relación a la financiación procedente del extranjero, tema de gran polémica en la historia política española que tiene su máximo exponente en el denominado “Caso Flick”⁹³, actualmente se permiten las donaciones provenientes de personas físicas extranjeras. A sensu contrario, se prohíben las donaciones extranjeras que procedan de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas con ellos.

⁸⁹ Ibídem, págs. 28-29

⁹⁰ Ibídem, págs. 28-29

⁹¹ MAROTO CALATAYUD M., «Una democracia nada...», «cit.», págs. 694-695

⁹² MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 147-148

⁹³ GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la...», «cit.», págs. 73-74

El artículo 4.3 LOFPP establece de forma expresa la prohibición de las operaciones asimiladas. Esta conducta ilegal supone que terceras personas asuman, de modo directo o indirecto, obligaciones de cualquier tipo a cargo de los partidos políticos.

El apartado b) del artículo 2.2 contiene una tipología de las denominadas actividades propias de los partidos políticos que puedan generar ingresos financieros para el mismo. Además de los productos de actividades propias, se consideran igualmente las actividades que se desarrollen tradicionalmente en sus sedes y faciliten contacto e interacción con los ciudadanos, que deben quedar reflejadas en la contabilidad para someterse a control del TCu. Igualmente menciona los rendimientos procedentes de la gestión del propio patrimonio del partido, los beneficios derivados de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios prestados en relación a sus fines específicos. Variado elenco el comprendido en esta lista de números clausus, la cual queda coordinada con la prohibición general de desarrollar actividades mercantiles. Este ámbito ha sido proclive a los casos de corrupción política, siendo especialmente conocido el caso “Filesa”⁹⁴.

La financiación por medio de préstamos o créditos se encuentra admitida por la LOFPP. El endeudamiento por parte de los partidos siempre ha sido elevado, basta tener presente los 4000 millones de pesetas adeudados por UCD en 1982⁹⁵. En el ejercicio 2015⁹⁶ el PP presentaba una deuda con entidades de crédito de 48 millones de euros mientras la del PSOE equivalía a 75 millones de euros. Ante esta situación han sido necesarias medidas dirigidas a evitar que las condonaciones de deuda se constituyesen como vías para procurar una financiación irregular. La posibilidad de acordar nuevas condiciones de deuda para los partidos políticos es admitida legalmente, siempre que se adecue al ordenamiento jurídico y los tipos de interés no sean inferiores a los correspondientes a las condiciones del mercado. La prohibición de cancelación de deudas totales o parciales, aprobada mediante la LO 3/2015, es una forma adecuada de intentar restringir las influencias que los grupos de presión bancarios puedan llevar a cabo sobre los políticos.

Mención especial merece el ámbito de las aportaciones recibidas por parte de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos. Según la Disposición Adicional séptima de la LOFPP la contabilidad de dichas organizaciones también se someterá a control del TCu, sin embargo no están sometidas a los mismos límites que los partidos políticos. Por medio de la LO 3/2015 se han introducido en el precepto los criterios que determinan cuando una fundación u entidad se encuentra vinculada al partido, lo que aumenta la seguridad jurídica necesaria para un adecuado control. Si bien no tienen permitido la recepción de donaciones por parte de personas que formen parte de un contrato vigente regulado por la legislación de contratos del sector público, no se les aplica el límite de 50.000 euros por persona física y año, ni tampoco se les impide que puedan recibir donaciones por parte de personas jurídicas o entes sin personalidad. Se

⁹⁴ MAROTO CALATAYUD M., «Una democracia nada...», «cit.», págs. 700-701

⁹⁵ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 36

⁹⁶ Informe del Tribunal de Cuentas núm. 1262, Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015, aprobado en sesión celebrada el 21 de diciembre de 2017.

crítica el tratamiento benévolo a estas entidades y fundaciones, en un terreno legislativo con amplias fracturas que podrían dar lugar a conductas de financiación irregular⁹⁷.

4.2 La financiación electoral de los partidos políticos

La financiación destinada a gastos electorales se encuentra comprendida en la tipología otorgada por la LOFPP, sin embargo su régimen jurídico se encuentra contenido en la LOREG y en la legislación reguladora de los procesos electorales autonómicos. Atendiendo al Capítulo VII del Título I de la LOREG regulador del sistema de financiación electoral, los fondos electorales pueden provenir bien de recursos públicos, o bien de recursos privados.

La financiación pública, regulada de forma básica por el artículo 127 LOREG, está constituida por subvenciones finalistas que atienden a los gastos electorales que deben asumir los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con base en una lista de gastos⁹⁸, que si bien no es abierta contiene una cláusula de cierre de amplio alcance⁹⁹. La propia LOREG contiene las disposiciones especiales que complementan la regulación para cada tipo de sufragios electorales: para el Congreso y el Senado, el Parlamento Europeo y las elecciones municipales. En cuanto a las elecciones autonómicas debemos acudir a su respectiva legislación de desarrollo. Además, también es posible identificar una financiación pública indirecta, reflejada por prestaciones materiales de entre las que destaca el uso gratuito de espacios físicos y medios de comunicación de titularidad pública¹⁰⁰. La LOREG ha establecido ciertos límites de tipo cualitativo y cuantitativo, atendiendo al tipo de prestación, y que pueden tener carácter relativo o absoluto, ya que se considera que la limitación del gasto es una de las medidas más eficaces para impedir la financiación irregular, aunque sobre algunos pesan dudas en relación a su eficacia¹⁰¹.

La doctrina, entre la que podemos citar Del Castillo, Torres Del Moral o Blanco Valdés, se ha pronunciado sobre el criterio existente en la legislación electoral que vincula la adjudicación de las subvenciones en función del resultado electoral obtenido, calificándola como discriminatoria para las fuerzas políticas minoritarias por resultar contraria al principio de igualdad de oportunidades, y al artículo 1.1 CE por obstaculizar la efectividad del pluralismo político como principio constitucional¹⁰². Asimismo, su

⁹⁷ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», págs. 33-34

⁹⁸ Artículo 130 LOREG

⁹⁹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 139

¹⁰⁰ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 35

¹⁰¹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 138-139

¹⁰² CID VILLAGRASA B., «La financiación electoral», en PASCUA MATEO F. (Dir.), *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral*, Cizur Menor, Civitas-Thompson Reuters 2010, pág. 562

posible inconstitucionalidad no vendría únicamente derivada de la vulneración del principio de igualdad de oportunidades, sino que esta configuración legal destinada a consolidar un sistema de partidos en tiempos de redacción del texto constitucional hoy día se encuentra injustificada y supone una desproporción en la actuación del Derecho¹⁰³.

La financiación electoral de origen privado se comprende en el artículo 126 LOREG. El citado precepto permite tanto a personas física como jurídicas realizar aportaciones dinerarias a los partidos. Tal modalidad se encuentra limitada en el artículo 129 LOREG a 10.000 euros por persona y partido, debiendo realizarse el ingreso en cuentas electorales y con conocimiento de la identidad del donante. Se prohíben de forma amplia las donaciones por parte de cualquier organismo o entidad de titularidad pública, o de empresas con capital público así como de empresas que formen parte de un contrato vigente regulado en la legislación de contratos del sector público¹⁰⁴. Por último, quedan prohibidas las aportaciones provenientes del extranjero, bien de personas o bien de entidades, salvo las referentes a las elecciones al Parlamento Europeo o a las elecciones municipales en caso de sufragio pasivo o activo de ciudadanos que ostentan doble nacionalidad¹⁰⁵.

4.3 La fiscalización de la financiación de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas

El TCu, supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público, se encuentra constitucionalmente reconocido por el artículo 136 CE. Dentro de su ámbito competencial se enmarca su función fiscalizadora de la actividad económico-financiera en atención a las funciones que desempeñan los partidos en el Estado democrático, aunque para ello sea pertinente un reconocimiento legal expreso¹⁰⁶. La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del TCu contiene el mandato expreso por inclusión mediante la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, reformadora de la LOTCU. No obstante, la LOFPP de 1987 preveía la atribución exclusiva de la función de fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos al TCu, previsión que hoy día se contiene en la LOFPP de 2007. Por tanto, se reconoce expresamente la obligación de todos los partidos inscritos en el Registro de Partidos Políticos de remitir al TCu sus cuentas anuales debidamente formalizadas, documentación que no ha sido pública hasta la reforma de la LOFPP en 2012¹⁰⁷. Esto último ha adolecido la ausencia de un modelo contable común para todas las formaciones políticas, cuestión solventada en 2013 mediante la aprobación de un Plan

¹⁰³ Ibídem, pág. 563

¹⁰⁴ Artículo 128.1 LOREG

¹⁰⁵ Artículo 128.2 LOREG

¹⁰⁶ DELGADO RINCÓN, L., «El control económico-financiero de los partidos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 97, 2016, págs. 51-52

¹⁰⁷ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 156

de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas¹⁰⁸. En cuanto a la financiación electoral es la LOREG la que otorga expresamente la función fiscalizadora de la financiación electoral, sin perjuicio de la función de control que llevan a cabo la Junta Electoral Central y las Provinciales.

Se han identificado¹⁰⁹ tres aspectos en relación al ejercicio de dicha función fiscalizadora del TCu que deberían ser atendidos en orden a un correcto desempeño, adecuado y respetuoso con el ordenamiento jurídico, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa. Primeramente, la institución debe reforzar su independencia a la vista del sistema de designación de los Consejeros que lo conforman, de tal manera que no se lleve a cabo mediante acuerdos extraparlamentarios. Asimismo, tratando de evitar posibles conflictos de intereses, se proponen prohibiciones relativas o absolutas para quienes han desempeñado cargos en el poder legislativo o ejecutivo. En relación a su especialización también se ha manifestado su necesidad de fortalecimiento, procurando el cumplimiento de los requisitos exigidos y la acreditación de una mínima experiencia profesional de funciones fiscalizadoras, en especial sobre los miembros que han ejercido cargos políticos. Por último, la institución debe contar con una mayor y más eficaz potestad sancionadora frente a las infracciones tipificadas, de modo que las sanciones sean disuasorias y proporcionales.

El TCu, a la vista de las funciones encomendadas, desarrolla la función fiscalizadora de la actividad económico-financiera de los partidos políticos distinguiendo según se trate bien del ámbito del funcionamiento habitual, o bien del relativo a la financiación electoral.

La regulación de las infracciones sobre la financiación habitual de los partidos se encuentra en la LOFPP. Las reformas sufridas por esta ley en virtud de las Leyes Orgánicas 5/2012 y 3/2015 han ido encaminadas, por un lado a conseguir una tipificación más precisa de las infracciones aunque se añore la adopción de algunas medidas relativas a la transparencia¹¹⁰, y por otro lado a establecer una graduación adecuada, ya que antes de 2015 no había una clasificación en función de la gravedad, de las sanciones que únicamente serán de carácter económico. La LOFPP desde su origen ha establecido un procedimiento sancionador, compuesto por las respectivas fases de inicio, alegación, prueba y resolución, que únicamente puede llevarse a cabo frente a los partidos políticos. Las reformas han establecido plazos de prescripción para las infracciones y las sanciones en función de su graduación, puesto que hasta 2012 no se contenía regulación de este aspecto. En cuanto a la ejecución de las sanciones la LO 3/2015 ha establecido ciertas medidas para que el TCu pueda hacer efectivas las sanciones impuestas, ya que la ejecución material debe llevarla a cabo el Ministerio de Interior¹¹¹. La deficiencia en la conformación legal de la potestad sancionadora del TCu ha llevado a que el Tribunal Supremo, en una sentencia de 11 de mayo de 2016, haya anulado la primera multa impuesta por el TCu, fundamentando su decisión en el hecho de que la infracción

¹⁰⁸ Ibídem, pág. 158

¹⁰⁹ DELGADO RINCÓN, L., «El control económico-financiero...», «cit.», págs. 55-57

¹¹⁰ Ibídem, pág. 61

¹¹¹ Ibídem, pág. 65

cometida en 2011 había prescrito a consecuencia de las importantes omisiones e imperfecciones de la LOFPP de 2007¹¹².

Se ha impuesto a los partidos la obligación de implantar sistemas de control interno de tal forma que se constituyan como garantía de contabilización e intervención de los actos y documentos del partido. Sin embargo dicha exigencia demanda una regulación específica, más aun cuando se ha establecido que su incumplimiento supone una infracción y se ha introducido en la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos la obligación de adoptar un programa de prevención de conductas ilegales a efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal¹¹³. Esto último pone de manifiesto la necesidad de coordinar la respuesta jurídica ante estas parcelas políticas proclives a la corrupción, puesto que la remisión al ordenamiento penal para configurar el deber de adoptar un sistema de control interno denota la excesiva confianza del legislador en esta rama jurídica, lo que podría confrontarse con el principio de ultima ratio del Derecho penal¹¹⁴.

La LOREG había establecido al TCu, además de las Juntas Electorales, como el órgano encargado de fiscalizar la financiación electoral, configurando la institución como un órgano técnico que formulaba una propuesta de sanción, la cual debía ser asumida por las Cortes Generales y ejecutada por parte de la Administración Central, lo que suponía que los partidos se constituyesen como juez, vía grupo parlamentario, y parte¹¹⁵. De nuevo las sanciones ante las infracciones únicamente eran de carácter económico, a diferencia de lo que ocurre en ordenamientos como el mexicano, el estadounidense o el francés donde se contienen medidas de carácter electoral¹¹⁶. La doctrina y el propio TCu habían identificado varios aspectos problemáticos sobre la LOREG original, de tal forma que se demandaba una mayor concreción en las conductas que suponían las infracciones. No existían criterios legales a los que atender a la hora de sancionar, no se atendía a la posible responsabilidad de terceros, y se daba una ausencia de procedimiento sancionador y de un sistema de recursos¹¹⁷. Algunas de estas cuestiones o bien han sido solventadas por la práctica de la institución, o bien han sido reguladas por parte de la LO 3/2015 que también modificó la LOREG aunque incluyó la materia en la LOFPP lo que ha sido criticado¹¹⁸, o bien siguen pendiente de resolución, sobre todo en relación a cuestiones contables¹¹⁹. Mención especial merece la tipificación del incumplimiento de deber de colaboración con el TCu, principalmente porque atiende a la responsabilidad de terceras partes, en especial

¹¹² Ibídem, pág. 67

¹¹³ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 157-158

¹¹⁴ Ibídem, págs. 161-162

¹¹⁵ DELGADO RINCÓN, L., «El control económico-financiero...», «cit.», pág. 71

¹¹⁶ Ibídem, pág. 70

¹¹⁷ Ibídem, pág. 72

¹¹⁸ Ibídem, pág. 72

¹¹⁹ Ibídem, pág. 75

empresas e instituciones, buscando la solución a una situación totalmente impropia como así ha manifestado el TCu.

5. EL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

5.1 Bien jurídico protegido

Entre los penalistas que se han aventurado a analizar la tipificación de la financiación ilegal de los partidos políticos llevada a cabo en 2015 se ha conformado un debate doctrinal en relación a la identificación del bien jurídico digno de protección. Hablamos de autores como Maroto Calatayud¹²⁰, Puente ABA¹²¹, Dopico Gómez-Aller¹²², Nieto Martín¹²³, Olaizola Nogales¹²⁴, que si bien sus conclusiones finales no son idénticas, en las nociones que las encauzan podemos advertir un consenso sobre la necesidad de contemplar estas conductas como delitos en atención a las lesiones que producen.

La dificultad para determinar con exactitud el bien jurídico protegido mediante la tipificación de ciertas formas de financiación ilegal deviene compleja por dos razones. En primer lugar, a diferencia de algunos ordenamientos extranjeros, la ausencia en el texto constitucional de referencias a la financiación del sistema de partidos¹²⁵. En segundo lugar, atendiendo a razones criminológicas se produce un espacio fáctico limítrofe en el que las actuaciones tendentes a financiar partidos de forma irregular pueden devenir en la comisión de otros injustos, entre los que podemos mencionar delitos contra la Administración Pública, contra la Hacienda Pública, delitos societarios o delitos electorales.

Puesto que la financiación de los partidos, como hemos visto, se sitúa en un espacio limitado mediante la LOFPP, la LOREG y el CP, las regulaciones se deben coordinar y complementar a efectos de conseguir erradicar conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Se debe tener presente el respeto a los principios de subsidiariedad¹²⁶ y

¹²⁰ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 180-187

¹²¹ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», págs. 59-70

¹²² DOPICO GÓMEZ-ALLER, J., «Aproximación a las necesidades de reforma legal en relación con la respuesta penal a la corrupción política», en *Cuadernos Penales José María Lidón*, núm. 11, 2015, págs. 269-273

¹²³ NIETO MARTÍN, A., «Financiación ilegal de partidos políticos (arts. 10-13)», *Fraude y Corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, ARROYO ZAPATERO L. NIETO MARTÍN A., (Coord.), Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2006, págs. 120-125

¹²⁴ OLAIZOLA NOGALES, I., *La financiación ilegal de los partidos políticos : un foco de corrupción : una propuesta de regulación penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, págs. 190-192

¹²⁵ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (art. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26, 2017, pág. 24

¹²⁶ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 66

fragmentariedad¹²⁷, configurando la respuesta penal como última ratio que establezca los comportamientos que por razón de su potencialidad para dañar el bien jurídico protegido justifican la penalidad establecida. Además, se ha llegado a encontrar una justificación ético-social que dimana en la “dañosidad” de las conductas sobre el conjunto de la sociedad¹²⁸.

De lo anterior podemos conformar nuestra opinión diciendo que el bien jurídico que se tutela viene determinado por el correcto funcionamiento del sistema de partidos¹²⁹ en atención a las funciones que constitucionalmente se les han asignado¹³⁰, es decir, situarse como instrumentos esenciales de la participación y el pluralismo político representando la voluntad popular encuadrados en el Estado democrático alejados de presiones e injerencias¹³¹. Para conseguir una efectiva protección del bien jurídico, el mismo debe desarrollarse en condiciones de transparencia, de igualdad de oportunidades y de confianza depositada por la sociedad civil tanto en los partidos como en las instituciones¹³². Nuevamente, de forma tímida, la cuestión sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos se manifiesta para determinar el bien jurídico protegido.

El debate sobre la determinación del bien jurídico nos traslada a otra cuestión en la que no encontramos una posición unánime doctrinal¹³³, se trata de la referente a la ubicación de estos delitos en el CP. Llama la atención la opción escogida por el legislador situando un Título independiente (Título XIII bis) entre los delitos contra el patrimonio y el orden socio-económico, y los delitos contra la Hacienda Pública, en lo que algunos autores han calificado como Derecho penal simbólico, en el sentido de que la técnica empleada dista mucho de lo que la doctrina y el derecho comparado ha considerado adecuado en busca del efecto mediático que parece tener la legislación penal en la sociedad española¹³⁴. Incluso en el debate parlamentario preceptivo a la regulación penal actual se podía atender a un diverso elenco de posiciones, de tal manera que la elección escogida no planteaba un elevado acuerdo entre los grupos parlamentarios¹³⁵. Asimismo se ha propuesto la tipificación de las conductas únicamente mediante la LOFPP siguiendo

¹²⁷ Ibídem, pág. 69

¹²⁸ Ibídem, pág. 67.

¹²⁹ Ibídem, pág. 58

¹³⁰ MAROTO CALATAYUD M., «Financiación ilegal de...», «cit.», pág. 761

¹³¹ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 60. En el mismo sentido se manifiesta JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 24. De igual modo GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la financiación...», «cit.», pág. 86

¹³² PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 59

¹³³ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», págs. 301-305. El autor expone las propuestas de Adán Nieto Martín e Inés Olaizola.

¹³⁴ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 25

¹³⁵ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...* «cit.», págs. 309-314. Muestra la diversidad de opiniones mediante las propuestas que plantearon UPyD, PSOE, Compromís, PNV y la redacción aprobada.

el esquema planteado por la LOREG¹³⁶. Atendiendo al bien jurídico protegido consideramos adecuado situarlo dentro de los delitos contra el orden constitucional¹³⁷, aunque debe tener presente que en la realización de las conductas de financiación ilegal se pueden cometer otros delitos, contra la Administración Pública, falsedades documentales, delitos fiscales, delitos electorales, delitos societarios, fraude de subvenciones o blanqueo de capitales¹³⁸.

5.2 El tipo básico del artículo 304 bis

Artículo 304 bis

1. Será castigado con una pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5.Uno de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

.....

4. Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de los números anteriores.

5. Las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

5.2.1 Objeto material y conducta típica

A) El objeto material

El objeto material del delito de financiación ilegal de partidos políticos recogido en el art. 304.1 bis CP se constituye por donaciones destinadas a los partidos políticos que incumplan las disposiciones fijadas por el art. 5.1 LOFPP, se tratan únicamente de donaciones privadas.

El art. 5.1 LOFPP contempla tres tipos de prohibiciones sobre la aceptación o el recibimiento de donaciones privadas, sean realizadas de forma directa o indirecta. En primer lugar no se permiten las donaciones anónimas, finalistas o revocables. En relación a las anónimas, la LOFPP de 2007 es la primera en establecer la prohibición, puesto que la regulación de 1987 las permitía hasta un cierto límite que se calculaba en función de la

¹³⁶ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 25

¹³⁷ MUÑOZ CONDE F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 21ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, págs. 484-485

¹³⁸ *Ibidem*, pág. 485.

subvención asignada en los Presupuestos Generales del Estado¹³⁹. Las donaciones finalistas o revocables han sido expresamente prohibidas mediante la modificación efectuada en la LOFPP por la LO 5/2012, de 22 de octubre. Tal restricción ha sido establecida con el objetivo de impedir que la financiación privada pueda influir en las decisiones que tome un partido político que accede al gobierno¹⁴⁰.

Siguiendo el art. 5.1 b) LOFPP la siguiente condición establece un límite de 50.000 euros que pueda donar una misma persona física a un partido político. Dicha limitación entró en vigor mediante la reforma de la LOFPP producida por la LO 3/2015, de 30 de marzo, ya que anteriormente el tope se encontraba en 100.000 euros. Debemos advertir que esta restricción no opera en relación a las donaciones de bienes inmuebles las cuales no presentan limitación alguna, siempre que se cumplan tres requisitos. Estos serían, la efectiva constatación de la identidad del donante, que la entrega se acredite documentalmente y que se refleje de forma expresa la irrevocabilidad de la donación¹⁴¹. Esta configuración ha sido objeto de críticas al considerarse que deja abierta la posibilidad a efectuar aportaciones que no sean simples donaciones monetarias o en especie, como por ejemplo préstamos bancarios en condiciones ventajosas, activos a precios inferiores de mercado o la prestación gratuita de servicios profesionales¹⁴². Asimismo se ha criticado la elevada cuantía establecida como límite máximo a la vista del Derecho comparado, donde encontramos países como Alemania que lo sitúa en 1.000 euros o Francia en 7.500 euros¹⁴³.

En tercer lugar, el art. 5.1 c) LOFPP establece la prohibición de que las personas jurídicas o los entes sin personalidad realicen aportaciones a los partidos políticos, desde la reforma operada por la LO 3/2015, de 30 de marzo. Las donaciones de personas jurídicas, en general empresas, es un tema sometido a debate doctrinal sobre la cuestión de cuál es la mejor forma de impedir las injerencias del poder económico sobre el poder político. Por un lado, encontramos partidarios de la prohibición absoluta, que la justifican en que no supone una medida limitadora del derecho de participación política pues el mismo solo está reconocido a las personas físicas¹⁴⁴. Por otro lado, hay autores que se plantean la existencia de tales posibilidades como algo inherente a la sociedad de partidos, y conciben la prohibición como un remedio peligroso¹⁴⁵. Estos últimos contemplan medidas encaminadas a realizar controles mediante la transparencia y la publicidad de las

¹³⁹ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 71

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 72

¹⁴¹ Tales requisitos son establecidos por el art. 4.2 e) LOFPP y exigidos mediante la remisión realizada por el art. 5.1 LOFPP.

¹⁴² PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», págs. 72-73

¹⁴³ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 31

¹⁴⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La financiación de los partidos...», «cit.», 2013, págs. 189-191

¹⁴⁵ SANTANO A.C., «Por una democracia inclusiva: respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 22, 2016, págs. 10 y ss.

donaciones. El debate nos reconduce a la cuestión de que sistema de financiación de partidos es el que se busca, y ciertas voces abogan por el establecimiento de modelos de aportación ciudadana¹⁴⁶, medidas bienintencionadas que presentan gran complejidad para llevarlas a cabo. Además, si lo que se busca es el control de este tipo de operaciones se debe prestar atención a los posibles métodos que puedan llevarse a cabo para eludir los límites establecidos¹⁴⁷. Merece recordar aquí que el art. 129 LOREG permite que las personas jurídicas realicen aportaciones de hasta 10.000 euros para sufragar gastos electorales, pues incrementa la disparidad de criterios entre las dos leyes que regulan la financiación de los partidos¹⁴⁸.

B) La conducta típica

La conducta sancionada por el art. 301 bis CP se configura mediante remisión a una norma no penal, estamos en presencia de una norma penal en blanco. La doctrina ha encontrado la justificación a esta anomalía sobre el principio de legalidad penal en razón de la complejidad que presenta el supuesto de hecho tipificado¹⁴⁹. Por su parte, el TC se ha pronunciado en relación a remisiones que llevan a normativa de rango inferior a la ley, estableciendo que “el reenvío normativo debe ser expreso y justificado por razón del bien jurídico y que la ley penal contenga el núcleo esencial de la prohibición, de modo que queden satisfechas las exigencias de certeza y concreción en la definición del comportamiento típico”¹⁵⁰.

En relación al presente delito, aparece respetada la vertiente formal del principio de legalidad, puesto que la remisión se realiza a una Ley Orgánica. Pueden manifestarse dudas en atención a que la redacción dada en el CP contenga el núcleo esencial de la prohibición y satisfaga los requisitos de certeza y concreción en la definición del comportamiento típico a la vista del solapamiento total entre la infracción de carácter penal y la de carácter administrativo¹⁵¹. Por tanto, aquí se podrían producir problemas ante una posible vulneración del principio “non bis in ídem” ante la ausencia de criterios que ayuden a solventarlos ni en el CP ni en la LOFPP¹⁵², cuando la responsabilidad sea exigida al partido y no a la persona física¹⁵³. Se ha propuesto la ubicación de la tipificación

¹⁴⁶ SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La financiación de los partidos...», «cit.», 2013, págs. 191-192

¹⁴⁷ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 74

¹⁴⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pág. 55

¹⁴⁹ MUÑOZ CONDE F., *Teoría General del Delito*, 3ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pág. 62

¹⁵⁰ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 74

¹⁵¹ *Ibíd.*, pág. 75

¹⁵² *Ibíd.*, pág. 75

¹⁵³ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 315

del delito dentro de la LOFPP, como así realiza la LOREG en su ámbito, de tal forma que simplificaría la adaptación de los tipos penales a las modificaciones sobre las limitaciones y prohibiciones de la LOFPP¹⁵⁴.

El tipo básico se configura con ciertas similitudes con otros delitos relacionados con la corrupción como el cohecho, de tal manera que son objeto de castigo las conductas consistentes en la recepción del donatario y en la entrega que realiza el donante¹⁵⁵. Sin embargo el establecimiento de una cuantía mínima y la exigencia de la efectiva aportación¹⁵⁶ son los elementos que difieren del esquema planteado. No obstante, si atendemos a la formulación otorgada de la conducta sancionada por el art. 5.1 LOFPP advertimos que esta abarca la aceptación por el partido de la aportación irregular¹⁵⁷. Se ha sugerido la posibilidad de interpretar la aceptación e incluso la solicitud como tentativa, sin embargo esa idea debe desecharse a la vista de la restrictiva formulación de la conducta típica del art. 304.1 bis CP consistente únicamente en la recepción¹⁵⁸. En cuanto a la conducta contemplada por el art. 304.4 bis CP supone la punición sobre la persona que entrega la donación, sin que baste el simple ofrecimiento, a diferencia de la estructura otorgada al delito de cohecho activo¹⁵⁹. Al igual que la situación anterior el ofrecimiento debe ser desechado como un acto de inicio de ejecución del delito¹⁶⁰. Además, dicho ofrecimiento tampoco puede ser sancionado administrativamente puesto que la LOFPP solo contempla dentro de su ámbito subjetivo de aplicación a los partidos, nada dice al respecto de la conducta del particular.

Estas consideraciones han llevado a determinar que nos encontramos, por un lado ante un delito doloso de resultado¹⁶¹, y por otro ante un delito mixto alternativo, pues ante un mismo tipo encontramos dos modalidades de ejecución¹⁶². No obstante, algunos autores siguiendo las consideraciones doctrinales entre delito de resultado y delito de actividad, suponiendo el primero una modificación de la realidad sobre el bien jurídico protegido y el segundo una manifestación de la voluntad del sujeto activo¹⁶³, han manifestado que la conducta tipificada supone más bien un delito de actividad¹⁶⁴, ya que a la vista de la

¹⁵⁴ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 27

¹⁵⁵ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 76

¹⁵⁶ *Ibidem*, pág. 77

¹⁵⁷ *Ibidem*, pág. 76

¹⁵⁸ *Ibidem*, pág. 77

¹⁵⁹ *Ibidem*, pág. 77

¹⁶⁰ *Ibidem*, pág. 77

¹⁶¹ GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la...», «cit.», pág. 91

¹⁶² PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 77

¹⁶³ MUÑOZ CONDE F., *Teoría General del Delito*, «cit.», págs. 37-38

¹⁶⁴ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 27

redacción del tipo se castiga un peligro en abstracto¹⁶⁵. Advertimos pues que ante tal redacción es compleja su interpretación.

La formulación del tipo penal ha dejado extensas áreas que conforman vías de financiación para los partidos sin ningún tipo de responsabilidad penal en caso de que se vulnera lo establecido en la LOFPP. En primer lugar, sobre la financiación pública existe un silencio total que parece justificarse con la exigencia de responsabilidad penal mediante delitos contra la Administración pública, sin embargo este argumento es rebatido aduciendo que existen dos bienes jurídicos distintos, y teniendo presente que hay casos en los que tales delitos no se pueden acreditar¹⁶⁶. Así, podemos pensar en relaciones entre la Administración y una entidad privada donde diversos fondos son empleados para financiar un partido. En caso de que los fondos sean públicos el delito contra la Administración podrá ser probado como ocurrió en el “caso Pallerols” en el cual se trataban de subvenciones públicas, sin embargo si son fondos de origen privado el delito de malversación no puede ser demostrado como ocurrió en el “caso AVE” en el cual se trataban de comisiones por la adjudicación de un contrato público¹⁶⁷.

En cuanto a las posibles exclusiones sobre la financiación privada se ha criticado, por un lado la ausencia de tipificación de las condonaciones de créditos y de las operaciones asimiladas, las cuales la LOFPP contempla como donaciones prohibidas¹⁶⁸. Por otro lado, se ha entendido que han quedado “aparentemente fuera del alcance del tipo conductas perfectamente asimilables en su injusto material”, las cuales la LOFPP de forma dudosa ha conformado como excepción a los límites, se trata de las donaciones de inmuebles y a las fundaciones o entidades vinculadas al partido¹⁶⁹.

Además, debemos hacer mención a la financiación electoral, la cual si bien se encuentra regulada por la LOREG contemplando las responsabilidades penales que pudieran derivarse, se puede advertir una situación que merece ser remediada. Se trata del posible falseamiento de la contabilidad, el cual se configura como un delito por el art. 149 LOREG cuando está reflejando la contabilidad electoral pero no en caso de financiación habitual para el funcionamiento del partido. De igual manera, la financiación irregular para el funcionamiento habitual constituye un delito pero no lo es en caso de que se destine a gastos electorales¹⁷⁰. En este sentido también se ha planteado la posibilidad de tipificar en el CP el delito contenido en el art. 149 LOREG y extender su ámbito de aplicación a todo tipo de contabilidades, no solo las destinadas a finalidades electorales de tal manera que se pueda canalizar también la posible responsabilidad del partido vía art. 31 bis CP¹⁷¹.

¹⁶⁵ MUÑOZ CONDE F., *Derecho Penal. Parte Especial*, «cit.», pág. 486

¹⁶⁶ *Ibidem*, págs. 79-81

¹⁶⁷ *Ibidem*, pág. 80

¹⁶⁸ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 314

¹⁶⁹ *Ibidem*, pág. 314

¹⁷⁰ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 77

¹⁷¹ DOPICO GÓMEZ-ALLER, J., «Aproximación a las necesidades...», «cit.», págs. 264-269

5.2.2 Sujeto activo

La redacción del tipo básico de la financiación ilegal de partidos políticos se estructura desde dos perspectivas activas, por un lado la de quien entrega la donación y por otro lado quien la recibe para el partido. Observando la realidad criminológica podemos encontrar que cuantitativamente pueden ser tres sujetos distintos los que tomen parte en la consumación del delito, de tal manera que entre el emisor de la aportación y el partido receptor se encuentra un tercero intermediario¹⁷².

Atendiendo al sujeto activo a priori el delito se puede calificar como común, puesto que el tipo no exige ninguna específica cualidad al sujeto activo¹⁷³. En relación a la identidad normativa entre las conductas sancionadas por la LOFPP y el CP, la primera únicamente sanciona las conductas de los partidos como personas jurídicas. Se ha destacado que el legislador optase por enumerar los posibles destinos del objeto material siguiendo el art. 1 LOFPP, de tal forma que expresamente indica partido político, federación, coalición o agrupación de electores¹⁷⁴.

También debemos tener presente lo establecido en el art. 304.5 bis CP, el cual contempla la responsabilidad del partido como persona jurídica siguiendo lo establecido por el artículo 31 bis CP. Dicho apartado abre la posibilidad de forma expresa a que se les puedan aplicar las penas contenidas en el art. 33.7 CP las cuales ostentan la consideración de graves, a excepción de la multa que contempla dicho precepto.

Se ha criticado la ausencia de las fundaciones o entidades vinculadas al partido como posible sujeto receptor de las donaciones ilegales, las cuales también disfrutaban de menores limitaciones personales y materiales en la LOFPP¹⁷⁵. Se ha considerado que esta puede ser una vía para eludir los controles en la financiación, que además no tiene razón de ser al contrariar los criterios del Reglamento (CE) 2003/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. Dicho Reglamento contempla la posibilidad de financiar mediante subvenciones las fundaciones de modo que el partido solicite las ayudas en su nombre a cargo de los presupuestos generales de la Unión Europea¹⁷⁶. No obstante, la solución al problema pasa por la modificación de la situación de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos antes que su tipificación como sujetos activos¹⁷⁷.

¹⁷² PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 94

¹⁷³ *Ibidem*, pág. 101

¹⁷⁴ *Ibidem*, pág. 95

¹⁷⁵ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 314

¹⁷⁶ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 97

¹⁷⁷ *Ibidem*, pág. 98

5.2.3 Fases de ejecución

A la vista de la conducta típica la consumación del delito supone la efectiva recepción o entrega de las donaciones, en función de la modalidad de ejecución. Ya hemos advertido que en la subsunción en el tipo las conductas de solicitud u ofrecimiento no llegan a abarcar ni la consideración de inicio de la ejecución, por lo cual debe desecharse la idea de contemplar aquí algún tipo de tentativa.

Para que ciertos actos se podrían considerar como tentativa de financiación ilegal debe de considerarse la posibilidad de disposición sobre el bien, aunque no se realice una efectiva transmisión, la cual será infructuosa por causas ajenas al sujeto activo¹⁷⁸.

En relación a la conducta típica que supone la infracción del límite de 50.000 euros donados por persona y año, la comisión del delito se verifica en el momento en que se supere dicho límite, con independencia de que se realice bien por una única acción o bien por varias sucesivas. Para evitar la realización del tipo, el mero fraccionamiento no supone un obstáculo excesivo a la hora de llevar un control sobre las donaciones, si bien la complejidad para la prueba puede devenir en los casos en los que se intenta enmascarar la identidad del donante¹⁷⁹.

5.2.4 Autoría y participación

Partiendo de la consideración del delito de financiación ilegal como delito común al no exigirse una cualidad específica en el sujeto activo, debemos introducir una serie de factores que delimitan la aplicación de la conducta tipificada en el artículo 304.1bis CP.

En este sentido, si bien se ha llegado a considerar como un delito especial la modalidad del primer apartado del 304 bis CP¹⁸⁰, surgen dudas a la vista de la redacción del tipo. No se exige una consideración formal sobre la persona que recibe la donación por parte de la Ley¹⁸¹. Se introduce aquí un presupuesto objetivo material mediante la interpretación del precepto, de tal manera que podrá cometer el delito por recibir la donación cualquiera que tenga capacidad para aceptarla e incorporarla al patrimonio del partido político, federación, coalición o agrupación de electores.

Realmente en la actuación que implica la realización del tipo, como ya hemos adelantado, pueden tomar parte tanto el sujeto que la recibe como el propio partido. De tal forma que, la responsabilidad del partido como persona jurídica se incardinará por medio del apartado 5 del art. 304 bis CP en relación a lo dispuesto por el art. 31 bis CP. Esta exigencia de responsabilidad penal para el partido se ha concebido como un mecanismo adecuado siguiendo las consideraciones sobre prevención de delitos en las organizaciones, que en su ámbito específico debería pivotar sobre la democracia interna

¹⁷⁸ *Ibídem*, pág. 100

¹⁷⁹ *Ibídem*, pág. 101

¹⁸⁰ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 34

¹⁸¹ MUÑOZ CONDE F., *Teoría General del Delito*, «cit.», pág. 67

y los sistemas de control interno basados en la transparencia para conseguir la eficacia deseada¹⁸².

Por último, en relación al apartado 4 del art. 304 bis CP que contempla la modalidad ejecutiva de entrega de las cantidades, bien al partido o a la persona intermediaria que lo encauce, puede ser realizada tanto por persona física como por persona jurídica¹⁸³.

5.2.5 Penalidad

El legislador ha establecido como pena del tipo básico de la financiación ilegal una multa del triplo al quíntuplo del importe de la donación efectuada. En este sentido, cabe recordar que la idéntica infracción prevista en la LOFPP se castiga con multa del doble al quíntuplo de la cantidad que excede la limitación¹⁸⁴. Por tanto, se puede afirmar que la multa penal es más grave que la establecida en la LOFPP.

Se ha criticado la benignidad de la pena establecida en atención a su escaso efecto preventivo¹⁸⁵. Por su parte el GRECO ha manifestado en sus informes la necesidad de establecer penas proporcionadas y disuasorias en relación a este tipo de comportamientos delictivos¹⁸⁶. En este sentido, encontramos autores que abogan por contemplar otra serie de sanciones que invocan por razón de su idoneidad, entre las que encuadran la pérdida del cargo público, la pérdida del derecho de sufragio pasivo o la imposibilidad de obtener ayudas tanto públicas como privadas¹⁸⁷. Debemos recordar que en relación al tipo básico de la financiación ilegal, y siguiendo el art. 56 CP, al no existir pena de prisión no se permite la imposición de penas accesorias que contemplen la inhabilitación para sufragio pasivo, empleo o cargo público. Si atendemos al derecho comparado encontramos ordenamientos en los que el tipo básico sí que contempla penas de prisión, así ocurre en Francia (un año), en Italia (seis meses a cuatro años) y en Alemania (hasta tres años)¹⁸⁸.

En cuanto a los recursos que el partido obtiene de forma ilegal se ha planteado la necesidad de recuperar tales cantidades. Para ello, se ha considerado que una de las medidas más adecuadas es la aplicación del decomiso ampliado como instrumento que disminuya la posible ventaja que implica la financiación ilegal¹⁸⁹. Se ha criticado que en

¹⁸² PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», págs. 102-103

¹⁸³ *Ibidem*, pág. 103

¹⁸⁴ Art. 17 bis LOFPP

¹⁸⁵ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 103

¹⁸⁶ *Ibidem*, pág. 103

¹⁸⁷ *Ibidem*, pág. 104

¹⁸⁸ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 38

¹⁸⁹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 293

la reforma operada sobre el CP en 2015 no se haya incluido el delito de financiación ilegal entre los que le serían de aplicación el decomiso ampliado¹⁹⁰.

5.3 El tipo agravado del artículo 304 bis, apartados 2 y 3

El tipo agravado de financiación ilegal de partidos políticos se contiene en los apartados 2 y 3 del art. 304 bis CP, los cuales parten de un presupuesto objetivo determinado por una cuantía limitada a partir de la cual se produce la comisión del delito agravado. Ambos apartados agravados operan sobre ambas modalidades de ejecución, tanto la del 304.1 bis como la del 304.4 bis¹⁹¹.

5.3.1 Art. 304 bis 2

2. Los hechos anteriores serán castigados con una pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo de su valor o del exceso cuando:

a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5.Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido.

b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7.Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros.

De nuevo el legislador ha optado por configurar la redacción como norma penal en blanco por medio de remisión a la LOFPP. Siguiendo el tipo se advierten tres modalidades de ejecución que determinen la comisión del injusto agravado. Un primer modo de ejecución se realiza sobre las donaciones contempladas por el art. 5.1 LOFPP letras a) y c), es decir, donaciones anónimas, finalistas o revocables y donaciones procedentes de personas jurídicas y entes sin personalidad. La realización de alguna de estas aportaciones supone la realización del tipo básico, y en el momento que las mismas alcancen la cifra de 500.000 euros se entenderá cumplido el tipo agravado.

Una segunda forma de comisión se contempla en relación a las donaciones reguladas por el art. 5.1 b) LOFPP, donaciones procedentes de una misma persona en el mismo año limitadas hasta 50.000 euros, cuantía a partir de la cual se alcanza el tipo básico de la financiación ilegal. En esta segunda modalidad la realización del tipo agravado implica, siguiendo la redacción otorgada por el legislador, alcanzar la cuantía de 550.000 euros por persona y año.

¹⁹⁰ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 104

¹⁹¹ *Ibidem*, pág. 129

Se ha criticado la elevada cuantía establecida para ambas modalidades de ejecución, bien por contemplar algo inusual en la realidad de la financiación irregular¹⁹², bien por resultar ilógicamente elevado a la vista del Derecho comparado poniendo como ejemplo los 25.000 dólares que se exigen en Estados Unidos para la comisión del delito agravado¹⁹³. Además atendiendo a la antijuricidad material de la conducta, dada su cercanía con los delitos contra la Administración Pública, se ha manifestado como algo reprochable la exigencia de una cuantía determinada¹⁹⁴.

Una tercera vía distinta para realizar el injusto agravado de la financiación ilegal es la que se contiene en la letra b) del art. 304.2 bis CP. La conducta típica que contempla dicho apartado no se encuentra en el tipo básico lo cual le ha granjeado críticas doctrinales acertadas ante esta pésima redacción del tipo que emplea la fórmula “los hechos anteriores...”¹⁹⁵. Hay quienes se han atrevido a manifestar que, siguiendo una interpretación puramente jurídica, no se podría calificar dicha modalidad de ejecución como la agravante del tipo básico sino como un tipo autónomo que debería ser integrado en el tipo básico para una acertada coordinación¹⁹⁶. La conducta típica supone que las donaciones prohibidas por el art. 7.2 LOFPP, donaciones procedentes de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos, superen la cuantía de los 100.000 euros. La fundamentación de contemplar dichos comportamientos como merecedores de respuesta penal se ha buscado, por una lado en impedir injerencias tanto de gobiernos como de organizaciones y entidades extranjeras en el normal desarrollo del sistema democrático de partidos políticos¹⁹⁷, por otro lado en defender la independencia e igualdad de oportunidades de las formaciones¹⁹⁸. Por último, hay quien entiende que tal disposición es arbitraria, en relación a las cuantías establecidas, y supone una respuesta mediática a los posibles escándalos de financiación de partidos por parte de gobiernos latinoamericanos¹⁹⁹. No obstante, tal supuesto también es contemplado como delito en el Derecho comparado²⁰⁰.

La penalidad condicionada a la realización de cualquiera de las tres modalidades supone penas de prisión de prisión de seis meses a cuatro años y penas de multa del triplo al quíntuplo de su valor o exceso. En función de la modalidad se atenderá a un criterio

¹⁹² GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la...», «cit.», pág. 91

¹⁹³ MAROTO CALATAYUD M., «Financiación ilegal de partidos políticos», «cit.», pág. 763

¹⁹⁴ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 315

¹⁹⁵ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 130

¹⁹⁶ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 32

¹⁹⁷ GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre...», «cit.», pág. 91

¹⁹⁸ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 32

¹⁹⁹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 316

²⁰⁰ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 32

interpretativo cuantitativo, de tal forma que en la primera y la tercera modalidad de ejecución se atenderá al total donado mientras que en la segunda modalidad se partirá de la cantidad que supere el límite legal de 50.000 euros²⁰¹. A diferencia del tipo básico, la modalidad agravada es la única que considera aplicar penas de privación de libertad. De nuevo, en relación a la ejecución del tipo agravado debemos considerar que se puede acreditar la comisión del mismo por medio de diversas entregas sucesivas, e incluso se habla de encauzar tal comportamiento por aplicación de la figura del delito continuado²⁰².

5.3.2 Art. 304 bis 3

3. Si los hechos a que se refiere el apartado anterior resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

El art. 304.3 bis CP contempla lo que algunos autores han denominado supuesto hiperagravado o superagravado. El legislador ha optado por hacer uso de la cláusula “especial gravedad”, es decir, se ha encuadrado dicho concepto indeterminado como criterio interpretativo que supone una amplia valoración subjetiva a cargo de los tribunales de la jurisdicción penal²⁰³. La fórmula empleada ha sido objeto de críticas desde la perspectiva del principio de taxatividad que se exige a la ley penal, ya que apenas hay elementos que ayuden a descifrar que implica la especial gravedad, y tampoco parece ayudar el recurso a una interpretación desde la afección al bien jurídico protegido²⁰⁴.

Se ha entendido que la especial gravedad del injusto debe determinarse en función de la cuantía económica aportada²⁰⁵, aunque otros consideran que la exigencia de cuantía ya está determinada por las exigidas en el tipo agravado²⁰⁶. También se ha sugerido tornar la interpretación hacia otras circunstancias que puedan aportar un especial desvalor al hecho, como por ejemplo las condiciones en las que tiene lugar la donación, las circunstancias inherentes al autor o el objetivo perseguido por el donante²⁰⁷. No obstante, hay quien considera que la indeterminación que destila la redacción del tipo puede responder a razones de individualización de la pena²⁰⁸. Sin duda cuestión importante a la vista de la gravedad de la pena, la cual podría oscilar desde los dos años y tres meses (mitad superior) hasta los 6 años (superior en grado).

²⁰¹ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 131

²⁰² MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 316

²⁰³ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 131

²⁰⁴ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 316

²⁰⁵ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 33

²⁰⁶ MAROTO CALATAYUD M., «Financiación ilegal de partidos políticos», «cit.», pág. 764

²⁰⁷ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 132

²⁰⁸ GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la...», «cit.», pág. 92

5.4 El tipo específico del artículo 304 ter

1. *Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.*
2. *Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones.*
3. *Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado*

El art. 304 ter CP recoge un delito autónomo consistente en formar parte de una organización o estructura que se dedique a la financiación ilegal de partidos, políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. La estructura del precepto configura un tipo básico en el primer apartado, un tipo agravado en el segundo y un tipo hiperagravado en el tercero.

Se ha considerado que con la introducción de este tipo independiente el legislador buscaba dar una respuesta contundente a las organizaciones integradas para financiar a los partidos²⁰⁹. Otros autores han interpretado esta introducción en el CP como una fórmula instrumentalizada para que la atención mediática se torne más sobre las propias redes corruptas que sobre los partidos, incluso considerando que podría obstaculizar la acusación sobre el propio partido²¹⁰. Hay quien ha criticado la redacción al considerar que la mínima relación con estas estructuras podría determinar la consideración de la persona como partícipe en la misma²¹¹.

Se puede interpretar que la finalidad de este precepto es la de castigar las uniones de personas destinadas únicamente a la financiación ilegal, partiendo de una determinada forma organizativa estable, considerando incluso que debería formarse por al menos tres personas²¹². La expresión que el CP emplea para referirse a la ilegalidad (“al margen de lo establecido por la ley”) puede generar cierta confusión sobre qué tipo de irregularidad ha de cometerse. Una interpretación sistemática del precepto aboga por entender tal comportamiento dentro de los recogidos por el precepto anterior, es decir, art. 304 bis CP²¹³.

Se ha conformado un debate con base en la oportunidad y necesidad de contemplar este comportamiento como delito autónomo, a diferencia de otros en los que se contempla como un agravante del tipo básico, por ejemplo los delitos contra la salud pública o los

²⁰⁹ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 133

²¹⁰ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 317

²¹¹ GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la...», «cit.», pág. 92

²¹² PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 133

²¹³ *Ibídem*, pág. 134

de blanqueo de capitales²¹⁴. Ya de por sí resulta compleja la interpretación sobre que norma debe prevalecer en los supuestos fácticos que pueden albergar tanto la asociación ilícita (art. 515.1 CP) como la organización criminal (art. 570 bis y ter CP), que algunos se han atrevido a considerar como duplicidad legislativa²¹⁵. Atendiendo a la realidad criminológica ambos preceptos encaminados a evitar las conductas delictivas grupales han sido alegados para acusar algunas tramas de corrupción que podrían albergar la financiación ilegal de partidos, últimamente en relación al “caso de los papeles de Bárcenas”²¹⁶. Parece que el principio de especialidad haría tornar la aplicación hacia el art. 304 ter CP, sin embargo el art. 570 quater CP contiene una cláusula que remite a la regla contenida por el art. 8.4 CP que impone la aplicación del delito castigado con pena más grave. Ciertas voces han aducido que esta técnica legislativa encaminada a proporcionar una respuesta punitiva homogénea ante la criminalidad organizada ha generado más problemas de los que resuelve ya que sitúa al principio de alternatividad como solución común²¹⁷. Por otra parte, hay quien considera que el ámbito de aplicación del art. 304 ter CP englobaría tanto las conductas del art. 515.1 CP como las organizaciones comprendidas en los arts. 570 bis y ter CP²¹⁸.

La penalidad del tipo básico contempla una pena de prisión de uno a cinco años, determinando que la consumación del mismo está penado más gravemente que la financiación ilegal agravada siendo esta situación criticada²¹⁹. Sobre el tipo básico, pertenencia a la estructura u organización que financia ilegalmente a un partido político, actúa por medio del 304.2 ter CP un agravante consistente en la dirección de tal conjunto de personas. La penalidad del tipo agravado contempla la pena en su mitad superior estableciéndose una horquilla penal que va desde los tres años hasta un máximo de cinco²²⁰. El tercer apartado del art. 304 ter CP contiene el tipo hiperagravado condicionado a que los hechos del tipo básico reviertan especial gravedad, imponiendo una pena desde la mitad superior del tipo básico hasta la superior en grado, es decir, entre cinco y siete años y medio²²¹. De nuevo el empleo de la fórmula “especial gravedad” puede suponer problemas de interpretación, ya que tal agravación no se contiene en los delitos de organización criminal de los arts. 570 bis y ter CP los cuales diferencian entre delitos graves y los demás delitos a la hora de determinar la pena. Puesto que la especial

²¹⁴ Ibídem, pág. 135

²¹⁵ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 39

²¹⁶ GARCÍA RIVAS, N., «Organización criminal para la financiación ilegal de un partido político: el “caso de los papeles de Bárcenas”», *Revista Penal*, núm. 40, 2017. El autor realiza un análisis de los hechos incluidos en la querella que da lugar a la instrucción del caso desde la posible aplicación de los arts. 515.1 y 570 bis del CP.

²¹⁷ PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 137

²¹⁸ JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal...», «cit.», pág. 39

²¹⁹ MAROTO CALATAYUD M., *La financiación ilegal...*, «cit.», pág. 317

²²⁰ GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la...», «cit.», pág. 92

²²¹ Ibídem, pág. 92

gravedad se debe predicar en relación a la conducta cabe plantearse si se encuentra determinada por la acreditación del tipo agravado del art. 304 bis CP. De ser así se podrían apreciar problemas desde la perspectiva del principio “non bis in ídem”, al valorarse la gravedad desde la propia conducta de la financiación y desde la creación de la organización²²². Para remediar tal situación se ha propuesto atender a otros criterios para determinar la especial gravedad, como la relevancia de la organización en función del tiempo de actividad, su estabilidad, tamaño o ámbito de actuación, la importancia cuantitativa de la aportación económica, la vinculación entre el autor del delito y la formación política, el ámbito de implantación del partido o incluso si las contribuciones se dirigen a diferentes partidos²²³.

²²² PUENTE ABA, L. M., *El delito de...*, «cit.», pág. 138

²²³ *Ibídem*, pág. 139

6. CONCLUSIONES

Tras haber expuesto una visión sobre el fenómeno de la financiación de los partidos políticos determinando las conductas que se han realizado o que se pueden realizar y que suponen ilegalidades e incluso delitos procedemos a exponer las conclusiones derivadas.

Primera conclusión: Si bien la existencia y funciones de los partidos políticos gozan de fundamento constitucional, su naturaleza jurídica es maleable y así lo demuestra la historia política y jurídica. Las fuerzas políticas, de innegable trascendencia en nuestro Estado democrático, adolecen en ciertos aspectos de una excesiva desregulación, cuando no de una regulación interesada, que debe ser atendida. Debemos tener claro el modelo de sistema de partidos que buscamos y como adaptar sobre el mismo un control, por un lado transparente y efectivo, y por otro lado respetuosos con los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Segunda conclusión: La regulación tardía de los modos de financiación de los partidos políticos propició un ambiente de excesiva libertad y de inexistente control por parte de las instituciones y de la sociedad. La dicotomía material a la que atiende la legislación con base en las funciones constitucionalmente asignadas a las formaciones políticas necesita de una especial coordinación y atención a todos los elementos que toman parte en aquellas funciones. Creemos que la base de esta necesaria regulación ha de ser la transparencia sobre las actividades financieras de los partidos, atendiendo especialmente a los sectores proclives en los que realizar conductas irregulares e ilegales tanto desde el gobierno como desde la oposición, con el fin de determinar de modo claro las responsabilidades derivadas. Pensamos que la ruptura del bipartidismo de los grandes partidos es un factor que puede ayudar a conseguir el marco normativo adecuado. Sin duda, la exigencia de responsabilidades debe llevarse a cabo mediante un control económico-financiero ejercido por el Tribunal de Cuentas con la suficiente capacidad sancionadora y disuasoria, y que actúe por razón de su independencia, objetividad y especialización.

Tercera conclusión: La tipificación del delito de financiación ilegal de los partidos siendo primeriza adolece de carencias normativas en atención a su redacción y posible interpretación. El bien jurídico protegido que hemos propuesto, el correcto funcionamiento del sistema de partidos constitucionalmente acotado, debe servir para interpretar la respuesta penal que mejor se adecue al comportamiento realizado dada la enorme variedad de conductas que pueden encuadrarse en la conducta típica. No obstante, es necesario un replanteamiento general de lo que se debería considerar el objeto material del delito, pues atender únicamente a cierta financiación privada podría dejar lagunas de punibilidad demasiado extensas.

Cuarta conclusión: La conducta típica se ha condensado en hechos muy concretos que pueden suponer dificultades probatorias. La divergencia entre la norma penal y la norma administrativa en cuanto a criterios sobre la gravedad de las conductas genera más complicaciones en el ámbito judicial.

Quinta conclusión: En relación a los sujetos la ausencia de fundaciones o entidades vinculadas a los partidos como posible autor del delito carece de cualquier justificación, dejando abierta la posibilidad de impunidad. La identificación del donante será otro

obstáculo a la hora de determinar las pertinentes responsabilidades, por ello el recurso a la transparencia es indiscutible.

Sexta conclusión: La ínfima penalidad ante la comisión del tipo básico que solo supone penas de multa resulta criticable en cuanto a su capacidad disuasoria. Además, las enormes cantidades exigidas para la comisión del delito tanto en el tipo básico como en el agravado pueden suponer que conductas materialmente idénticas queden exentas de responsabilidad penal. Es evidente que será necesario introducir criterios que determinen la agravación del tipo básico en los supuestos de “especial gravedad”, bien por medio de la reforma legislativa o bien por medio de la interpretación que lleve a cabo el Tribunal Supremo.

Séptima conclusión: Por último, la tipificación de la financiación ilegal organizada mediante pluralidad de personas parece seguir una sistemática propia ajena a la que se puede advertir en otro tipo de criminalidad organizada, lo que no parece lógico. Es por lo anterior por lo cual podemos concluir diciendo que la lucha contra la corrupción en la financiación ilegal de partidos políticos ya ha comenzado a institucionalizarse pero se aleja mucho de su formulación ideal.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE BLANCO, J. A., «Del socialismo autogestionario a la OTAN: notas sobre el cambio ideológico en el PSOE durante la transición a la democracia», *Historia Actual Online*, núm. 14, 2007

BASTIDA FREIJEDO F. J., «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos», en GONZÁLEZ ENCINAR J.J. (coord.) *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 67-93

CID VILLAGRASA B., «La financiación electoral», en PASCUA MATEO F. (Dir.), *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral*, Cizur Menor, Civitas-Thompson Reuters 2010, págs. 543-587

DELGADO RINCÓN, L., «El control económico-financiero de los partidos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 97, 2016

DOPICO GÓMEZ-ALLER, J., «Aproximación a las necesidades de reforma legal en relación con la respuesta penal a la corrupción política», en *Cuadernos Penales José María Lidón*, núm. 11, 2015

GARCÍA RIVAS, N., «Organización criminal para la financiación ilegal de un partido político: el “caso de los papeles de Bárcenas”», *Revista Penal*, núm. 40, 2017

GONZÁLEZ BARRERA F., «Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal», *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 1, 2017

JAVATO MARTÍN, A. M., «El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (art. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26, 2017

MALEM SEÑA, J. F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, 1ª edición, Barcelona, Gedisa, 2002

MAROTO CALATAYUD M., «Financiación ilegal de partidos políticos», en QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.), *Comentario a la reforma penal de 2015*, Cizur Menor, Aranzadi-Thomson Reuter, 2015, págs. 755-767

MAROTO CALATAYUD M., «Una democracia nada perfecta: continuidades en la financiación de los partidos españoles desde la transición política hasta nuestros días», *HISPANIA NOVA Revista de Historia Contemporánea*, núm. 16, 2018

MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*, 1ª Ed., Madrid, Marcial Pons, 2015

MORLOK M., «Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015

MUÑOZ CONDE F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 21ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, págs. 484-489

MUÑOZ CONDE F., *Teoría General del Delito*, 3ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2004

NIETO MARTÍN, A., «Financiación ilegal de partidos políticos (arts. 10-13)», *Fraude y Corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, ARROYO ZAPATERO L. NIETO MARTÍN A., (Coord.), Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2006, págs. 117-139

OLAIZOLA NOGALES, I., *La financiación ilegal de partidos políticos: un foco de corrupción*, 1º Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2014

ORTUÑO ANAYA, P., *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, 1º Edición, Madrid, Marcial Pons, 2005

PRADERA J., «La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español», en LAPORTA F.J, ÁLVAREZ S. (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, págs. 157-189

PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 1ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch

RUÍZ-RICO RUÍZ, G., «El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 35, 2015

SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La financiación de los partidos políticos en España: Ideas para un debate», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013

SÁNCHEZ MUÑOZ O., «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015

SANTANO A.C., «Por una democracia inclusiva: respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 22, 2016

VARGAS, B., «Las relaciones entre el PSOE y la Fundación Friedrich Ebert durante el franquismo, 1967-1970» *HISPANIA NOVA Revista de Historia Contemporánea* Núm. 4 2004

Artículos periodísticos:

«Anomalías legales y contables no sancionadas», El País, 6 de noviembre de 1990. (Disponible en https://elpais.com/diario/1990/11/06/espana/657846013_850215.html; fecha de consulta: 1/06/2018)

«El Congreso acuerda que Felipe González no recibió dinero del consorcio Flick», El País, 1 de marzo de 1985. (Disponible en:

https://elpais.com/diario/1985/03/01/portada/478479603_850215.html; fecha de consulta 1/06/2018)

«El fiscal anticorrupción pide la reforma de la ley para combatir el cohecho con éxito», El país, 19 de enero 1989. (Disponible en https://elpais.com/diario/1998/01/19/espana/885164418_850215.html; fecha de consulta 1/06/2018)

«El FORPPA pondrá en marcha una operación para eliminar los excedentes agrarios», El País, 12 noviembre 1982. (Disponible en https://elpais.com/diario/1982/11/12/economia/405903614_850215.html; fecha de consulta 14/05/2018)

«El Partido Comunista soviético, dispuesto a financiar parte de la campaña del PCE», El País, 14 de febrero de 1979. (Disponible en https://elpais.com/diario/1979/02/14/espana/287794818_850215.html; fecha de consulta: 14/05/2018)

«El PSOE ha promovido una docena de empresas para recaudar fondos», El País, 21 de septiembre 1984. (Disponible en https://elpais.com/diario/1984/09/21/espana/464565614_850215.html; fecha de consulta 16/05/2018)

«El Tribunal de Cuentas subraya que no es un órgano anticorrupción ni tiene medios para destapar la Caja B del PP», Infolibre, 15 de marzo de 2017. (Disponible en https://www.infolibre.es/noticias/politica/2017/03/15/el_tribunal_cuentas_subraya_que_organo_anticorrupcion_tiene_medios_para_destapar_caja_del_pp_62595_1012.html; fecha de consulta 1/06/2018)

«En Madrid, la Audiencia Provincial declaró que existieron en la licitación hechos delictivos», ABC, 30 de septiembre de 1984. (Disponible en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1984/09/30/027.html>; fecha de consulta: 15/05/2018)

«Instrucciones severas para que todos los vocales voten como presidente del CGPJ a Pascual Sala», El País, 6 de noviembre de 1990. (Disponible en https://elpais.com/diario/1990/11/06/espana/657846014_850215.html; fecha de consulta: 1/06/2018)

«Juristas avisan de que la sentencia es "increíble"», Público, 10 de febrero de 2012, especialmente en relación a las consideraciones que recoge de Mercedes García Arán, catedrática de Derecho Penal. (Disponible en <http://www.publico.es/espana/juristas-avisan-sentencia-increible.html>; fecha de consulta: 03/06/2018)

«Las minorías coinciden en que el presidente no dijo toda la verdad», El País, 1 de marzo de 1985. (Disponible en: https://elpais.com/diario/1985/03/01/espana/478479605_850215.html; fecha de consulta 22/06/2018)

«Más de doce Ayuntamientos, implicados en la polémica sobre las contratas municipales de limpieza», ABC, 30 de septiembre de 1984. (Disponible en

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1984/09/30/026.html>
; fecha de consulta: 15/05/2018)

«Se filtran en Internet parte de las cuentas del Partido Popular desde 1990», El diario.es, 8 de julio de 2013. (Disponible en https://www.eldiario.es/politica/Anonymous-filtra-cuentas-Partido-Popular_0_151535327.html; fecha de consulta: 03/06/2018)

Informes:

Informe del Tribunal de Cuentas núm. 1262, Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015, aprobado en sesión celebrada el 21 de diciembre de 2017.

Enlaces Web:

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «sinopsis del artículo 1 CE» (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=2>; fecha de consulta: 02/07/18)

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria número 165, de 14 de noviembre de 1984: (disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_165.PDF; fecha de consulta: 01.06.2018)

Evaluaciones realizadas por el Grupo de Estados Contra la Corrupción (disponible en <http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>; fecha de consulta 02/07/2018)

Grupo de Estudios de Política Criminal, «Una regulación alternativa contra la corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas», *Grupo de Estudios de Política Criminal*, Documentos 11, Málaga, 2010, (disponible en: <http://www.gepc.es/docs/corrupcion.pdf>; fecha de consulta: 03.06.18).

PASCUAL BERMEJO, R., «El uso de las fuentes documentales para el estudio de la Administración Pública durante la transición», en *La Transición a la Democracia en España. Historia y Fuentes documentales*, 1ª edición, Guadalajara, [Asociación de Amigos del Archivo Histórico Provincial de Castilla La Mancha](#), 2004